



9 Previdência dos Servidores Públicos do Estado

9.1 Considerações iniciais

O sistema previdenciário do Estado de Pernambuco, conforme historiado na página eletrônica da FUNAPE (www.funape.pe.gov.br/historico), tem suas reminiscências mais antigas datadas do século XIX, por ocasião da Lei Estadual nº 122/1.895, que criou o Montepio, passando por outros disciplinamentos no século XX, que instituíram e modificaram o extinto Instituto de Previdência dos Servidores do Estado – IPSEP (Decreto Estadual nº 124/1938, Lei Estadual nº 1.570/52 e, por fim, a Lei Estadual nº 7.551/1977), o qual, segundo a mesma página eletrônica, já previa, dentre as receitas do sistema, a de contribuições de segurados neles inscritos.

O conjunto normativo acima e a instituição que administra a previdência decorrente do serviço público estadual vieram a ser substituídos por um novo Sistema de Previdência no estado, advindo inicialmente da Lei Complementar Estadual nº 28/2000¹, que criou a autarquia denominada FUNAPE (Fundação de Aposentadoria e Pensões do Estado de Pernambuco), tendo sido, à ocasião, dado funcionamento imediato ao fundo previdenciário de repartição FUNAFIN. Mais recentemente, o sistema previdenciário estadual sofreu modificações estruturais a partir da Lei Complementar Estadual nº 423/2019, de 23/12/2019, a qual promoveu o início de operação do fundo de capitalização FUNAPREV, estabelecendo um marco temporal para o início da segregação de massas previdenciárias no âmbito do Estado de Pernambuco.

Este fundo de capitalização FUNAPREV sobreveio logo em seguida à Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, de 12/11/2019, que instituiu a denominada **Nova Reforma da Previdência**, ou Reforma da Previdência de 2019, de caráter nacional.

Destaque-se também que a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 abriu a possibilidade de criação de um Sistema de Proteção Social a militares da União, dos Estados e do Distrito Federal, o que foi, na sequência, concretizado com a Lei Federal nº 13.954/2019, de 16/12/2019, a qual modificou em âmbito nacional o Estatuto dos Militares então em vigor (Lei Federal nº 6.880/1980). Para a Previdência Estadual, a consequência prática foi a segregação do balanço atuarial e das provisões atuariais aplicadas aos militares do Estado em um Sistema de Proteção Social – SPSM, que funciona em paralelo ao sistema de previdência aplicado aos servidores civis estaduais (submetidos ao FUNAFIN, ou a depender da data de posse, ao FUNAPREV). Com tal reformulação, tem-se que a autarquia estadual FUNAPE passou a administrar os fundos previdenciários FUNAFIN e FUNAPREV, cuja gestão foi atribuída a si quando de sua criação, além de, enquanto não definido regramento nacional sobre o Sistema de

¹ Dado o quantitativo numeroso de menções, designaremos Constituição Federal por “CF” e Emenda Constitucional Federal por “ECF”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Proteção dos Militares, a gestão das contas previdenciárias aplicadas aos militares estaduais (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar).

Diante desse cenário, antes de esmiuçar a análise da situação previdenciária de Pernambuco, é necessário atentar para a contextualização da situação previdenciária do Brasil, tal qual será realizado adiante.

9.1.1 Contextualização nacional

Conforme historiado pelo professor e economista Darcy Francisco², as reminiscências do Sistema Previdenciário Brasileiro remontam ao século XIX ainda através de antigas Caixas de Socorro, vinculadas, por exemplo, ao sistema de correios e ao das estradas de ferro imperiais (1888), e posteriormente, a partir da década de 1920, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Desse momento até a Constituição Federal de 1988 houve apenas adoção de regime financeiro de repartição em meio aos institutos de previdência. Tanto que, **no setor privado**, as primeiras contribuições verificadas ainda na década de 1920 foram da ordem de 3% sobre os salários (tanto para funcionários quanto para empregadores), sendo elevadas até a década de 1960 para 8% **à medida que as necessidades de custeio dos benefícios iam demandando tais elevações**. A participação das empresas teve elevação mais acentuada, saindo dos mesmos 3% na origem dos antigos CAPs e IAPs (décadas de 1920 e 1930) para 17,45% em 1981, quando então submetidas ao INPS, e por fim, alcançando os 20% mais a alíquota do seguro desemprego aplicados desde a Constituição de 1988, quando já implantado o sucessor INSS.

No setor público, o primeiro Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei Federal nº 1.711/1952) já previa a aposentadoria de funcionários públicos. Paralelamente, entre as décadas de 1950 e 1960, foram consolidados os principais institutos de previdência estaduais da atualidade, os quais regravam de forma específica os benefícios de aposentadoria e pensão de funcionários dos estados. Já dessa época têm início registros de primeiras contribuições previdenciárias de funcionários públicos estaduais, embora em percentuais bastante divergentes entre esses estados e desatrelados de finalidade de custear folha de inativos e pensionistas do seu ente mantenedor. A doutrina, em regra, considera que vigorava nesse cenário o regime “premiado” para as aposentadorias dos servidores públicos – estendendo-se tal afirmação ainda até o advento da Lei Federal nº 9717, de 27/11/1998 e da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998 – em vista de que até então não havia relação legislativa constituída entre os valores contribuídos pelos servidores ao ente público e a sua alocação direta às aposentadorias concedidas.

A Constituição de 1988 já havia, a esse tempo, definido que haveria dois tipos de regimes de previdência de âmbito nacional: um, aplicado ao setor privado, denominado “Regime Geral da Previdência Social” (RGPS), uno em todo o país, que

² Disponível em <http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/Livroprev>. Consulta efetuada em 24/07/2018



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

teve tratamento no seu art. 201; e outro aplicado ao setor público, denominado “Regime Próprio de Previdência Social” (RPPS), em quantitativo plural (um e apenas um RPPS por ente federativo, caso viesse a ser instituído), o que, previsto no parágrafo único do art. 149 do texto original, foi anos depois regulado pela EC 20/1998, vindo a incorporar o art. 40 da Carta Magna. Se àquela altura os planos previdenciários públicos já possuíam desvinculação em relação ao RGPS no que toca ao teto da base de cálculo e às alíquotas, com o art. 149, parágrafo único da Constituição de 1988, isso foi reforçado. Tanto assim que os servidores do Estado de Pernambuco contribuía com 11% dos seus vencimentos integrais em 1988 e passaram, com a migração ao seu substituto FUNAFIN, em 2000, a contribuir com 13,5% destes, inobstante os empregados da iniciativa privada submetidos ao RGPS continuarem a contribuir com 8%, 9% ou 11% de sua remuneração, sob um teto máximo arbitrado pelo RGPS³.

A desvinculação entre as alíquotas dos trabalhadores também ocorre entre Regimes Próprios de Previdência, de modo que os servidores da União, entre 2001 e 2013, contribuía com 11% dos seus vencimentos, sem correspondência percentual aos servidores dos estados da federação. No mesmo período, por exemplo, os servidores do Estado de Pernambuco tiveram retidos 13,5% da mesma base de cálculo.

Necessário historiar também que, entre a edição da Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional nº 103/2019 (Nova Reforma Previdenciária de 2019), houve dois momentos importantes, em 1998 e 2003, de alteração nas regras previdenciárias nacionais.

A Emenda Constitucional Federal nº 20, de 15/12/1998, marcou o primeiro registro constitucional de busca de equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias sob uma ótica atuarial. Por essa razão, passou a ser reconhecida na doutrina como a **1ª Reforma da Previdência**. O legislador nacional introduziu, para iniciativa privada, o fator previdenciário para cálculo da Renda Mensal Inicial de aposentadorias concedidas pelo RGPS (quanto maior a expectativa de vida do aposentado, menor sua renda mensal inicial). Para o setor público, introduziu requisito de idade mínima para aposentação e passou a prever, como norma programática, a necessidade de planejamento dos entes federativos com vistas à criação de futuros regimes de previdência complementar, os quais funcionariam, no ambiente do Setor Público, em paralelo aos regimes próprios.

Em 2003, por meio da ECF nº 41, novas alterações introduziram a chamada **2ª Reforma da Previdência**, das quais a principal foi a de estabelecer o cálculo do benefício da aposentadoria dos servidores que ainda não haviam ingressado no serviço público até então com base na média das contribuições e não mais com base no último salário de contribuição (quebra da regra da integralidade para servidores empossados a partir de então).

A intenção implícita dos regimes de previdência complementar, desde a EC 20/1998, era a de iniciar um processo de aproximação da previdência pública da praticada na iniciativa privada. Para tanto, a previdência própria (do setor público)

³ A contribuição patronal, diferentemente, sempre teve base de cálculo coincidente com a remuneração, tanto no RGPS quanto no RPPS, não sendo limitada, em nenhum dos casos, ao teto do RGPS.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

cumpriria a medida de **segregação de massas previdenciárias**, na qual haveria o desmembramento do seu fundo previdenciário único em dois novos fundos: um submetido a regime de capitalização, destinados a servidores que viessem a ser empossados a partir de uma determinada data de corte pré-estabelecida, de forma desvinculada do fundo originário, que continuaria submetido a regime financeiro de repartição, e no qual permaneceriam vinculados apenas os servidores empossados anteriormente à data de corte. O primeiro se assemelharia ao RGPS porque teria contribuições calculadas tendo por limite máximo o teto do RGPS. Enquanto isso, o fundo financeiro, com finalidade de exaurimento a médio e longo prazo, seguiria o modelo de contribuições sem limite ao teto do RGPS em razão de seus inscritos já virem descontando sobre esse teto há várias competências .

Como o caráter de tal norma era apenas implícito, o fato é que o legislador nacional não atribuiu caráter peremptório à adoção da medida de segregação de massas previdenciárias nem deu prazo fixo para a implantação de regime de previdência complementar.

Diversos entes federativos, contudo, baseados em estudos atuariais que já apontavam tendências de déficits progressivos de previdência pública, implantaram a segregação de massas previdenciárias no período compreendido entre a Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 103/2019, dentre os quais destacamos o Município do Recife em 2001 e a União em 2013. O Estado de Pernambuco, diferentemente, somente o fez após a ECF nº 103/2019 acima referida.

Relativamente a esta Emenda Constitucional nº 103/2019, verificaram-se mudanças significativas no regramento previdenciário nacional, dentre as quais se destacam:

a) a junção das espécies de aposentadorias por idade e de aposentadorias por tempo de contribuição em um único tipo (aposentadorias programadas, com os dois requisitos, temporal e tempo de contribuição, cumulativos);

b) a elevação da idade mínima de aposentadoria (de 60 para 65 anos de idade para homem; e de 55 para 62 para mulheres), sendo aplicadas sobre esta nova norma cinco regras de transição;

c) a limitação do acúmulo de pensões deixadas pelo cônjuge e aplicação de cortes quando acumuladas aposentadorias e pensões num único beneficiário, válida para óbitos ocorridos já a partir de 13/11/2019 (sem qualquer regra de transição);

d) no ambiente do setor público, a obrigatoriedade de implantação de regime de previdência complementar, por todos os entes da federação, num prazo de dois anos, após a sua promulgação.

As alíquotas de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada passaram a ser unificadas e a incidir de forma progressiva e escalonada (sobre faixas salariais), até a alíquota máxima de 14%, mantendo a isenção para remunerações acima do teto do RGPS (R\$ 6.101,06 em 2020), como abaixo demonstrado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Faixa salarial	Alíquota base	Valor adicionado da contribuição mensal (R\$)
Até R\$ 1.045,00	7,5%	até R\$ 78,38
entre R\$ 1.045,01 e R\$ 2.089,60	9,0%	até R\$ 94,01
entre R\$ 2.089,61 e R\$ 3.134,40	12,0%	até R\$ 125,38
entre R\$ 3.134,41 e R\$ 6.101,06	14,0%	até R\$ 415,33
Total máximo da contribuição (soma das contribuições por faixa)		R\$ 713,10

Fonte: art. 28 da ECF nº 103/2019; valores ano-base 2020.

Por consequência, o valor máximo de contribuição mensal suportada pelos contribuintes do RGPS no ano de 2020 se limitou ao montante de R\$ 713,10, o que permite afirmar que a alíquota efetiva máxima para tais contribuintes é de 11,69%, percentual obtido do confronto entre o valor da contribuição máximo de R\$ 713,10 e o salário de contribuição máximo vigente no exercício, de R\$ 6.101,06.

Já para os servidores públicos da União foi definido regramento específico, que parte das alíquotas vigentes da tabela acima, para remunerações até o teto do RGPS, e prossegue mediante novas alíquotas, também progressivas, para rendimentos superiores ao referido teto, conforme tabela a seguir, válida para o ano de 2020 sob análise:

Faixa salarial	Alíquota
até R\$ 1.045 (salário mínimo)	7,5%
entre R\$ 1.045,01 e R\$ 2.089,60	9%
entre R\$ 2.089,61 e R\$ 3.134,40	12%
entre R\$ 3.134,41 e R\$ 6.101,06	14%
entre R\$ 6.101,07 e R\$ 14.448,00	14,5%
entre R\$ 10.448,01 e R\$ 20.896,00	16,5%
entre R\$ 20.896,01 e R\$ 40.747,20	19%
acima de R\$ 40.747,20	22%

Fonte: ECF nº 103/2019, art. 11, § 1º.

Deve-se ressaltar que a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 não compeliu a aplicação das alíquotas acima ilustradas de imediato aos demais regimes próprios de previdência social instalados no país (dos estados, do distrito federal e dos municípios). Em seu lugar, a Emenda possibilitou que estes entes definissem, através de legislação local, alíquotas e faixas salariais próprias, idênticas àquelas do quadro acima reproduzido ou não. A necessidade de criação de regimes de previdência complementar



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

também foi postergada ao prazo de dois anos após a promulgação da ECF nº 103/2019, prazo este que, na hipótese de não haver modificação, será ultimado no próximo dia 13/11/2021.

Importante destacar que, apesar de conter diversas medidas que permitiram redução imediata de resultados previdenciários anuais a entes federativos e de seus déficits atuariais, a ECF nº 103/2019 deixou de determinar a adoção de medidas de segregação de massas previdenciárias pelos mesmos, também silenciando quanto à adoção de alíquotas uniformes aos regimes próprios de previdência, similares às imputadas à União, definindo apenas que os regimes de previdência complementar deveriam ser implantados no prazo de dois anos. A ausência de tais comandos, na prática, possibilitou que estados continuassem a postergar medidas de saneamento de utilidade de redução de seus déficits atuariais.

Como resultado dessa permissiva, o Estado de Pernambuco, apesar de haver introduzido a medida de segregação de massas previdenciárias, dando início à operacionalização do FUNAPREV, **modificou legislação interna com vistas a não mais limitar a base de cálculo dos inscritos neste fundo de regime de capitalização ao teto do RGPS**, ampliando esta base de cálculo até a integralidade de sua remuneração, conforme adiante será pormenorizado.

Outra mudança significativa e de base estrutural propiciada pela ECF nº 103/2019 foi a permissão de criação de um Sistema de Proteção Social a militares da União, dos Estados e do Distrito Federal, concretizada pela Lei Federal nº 13.954/2019, conforme antecipado no item 9.1.1. Os efeitos desse funcionamento em paralelo são melhor visualizados no item 9.3.2, que trata da análise do balanço atuarial do sistema estadual.

9.1.2 O Sistema Estadual de Previdência a partir da operação do FUNAPREV

Viu-se, inicialmente, que o sistema previdenciário do Estado de Pernambuco atual é sedimentado com base na Lei Complementar Estadual nº 28/2000 (que criou a autarquia FUNAPE e já deu início ao funcionamento do fundo de repartição FUNAFIN) com redação atualizada em diversos dispositivos pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, que definiu a data de 01/04/2020 como marco inaugural da operacionalização do fundo de capitalização FUNAPREV, promovendo, por consequência, a separação de contingentes e de massas previdenciárias entre antigos servidores e os que viessem a tomar posse a partir desta data.

Passaram, então, a coexistir o FUNAPREV – fundo previdenciário submetido ao regime financeiro de capitalização, e o FUNAFIN – que permanece funcionando sob o regime financeiro de repartição.

Necessário aqui discorrer sobre a conceituação dos diferentes regimes financeiros aplicados a estes fundos previdenciários estaduais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

No **regime financeiro de capitalização**, a arrecadação de contribuições passa a servir como ativo patrimonial (um bem) a ser gerido mediante política de investimentos com vistas à garantia de aposentadoria do grupo de servidores que efetivou a contribuição, e não mais para custeio dos atuais aposentados e pensionistas. Diferentemente a isso, no **regime financeiro de repartição**, as contribuições permanecem financiando a folha de inativos e pensionistas do presente, atuando o ente federativo como garante no adimplemento da folha de inativos e pensionistas na hipótese de insuficiência de recursos arrecadados.

A partir de 01/04/2020, então, inicia-se um **período de transição** no qual o recém-criado fundo submetido ao regime financeiro de capitalização (FUNAPREV), de caráter permanente, funcionará em paralelo ao fundo submetido a regime de repartição (FUNAFIN), até o esgotamento deste.

A legislação existente no estado antes da ECF nº 103/2019 (art. 70, III, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com redação pela Lei Complementar Estadual nº 258/2013) previa que as características aplicáveis aos contingentes de servidores durante esse período de transição **deveriam** respeitar os seguintes atributos:

Transição esperada entre o regime de repartição e o de capitalização

Atributo	NOVOS SERVIDORES (em relação à data de corte)	SERVIDOR ANTIGO (em relação à data de corte)
Como deve ser calculada sua contribuição mensal	A alíquota previdenciária é aplicada deve incidir sobre a remuneração, mas tendo por limite máximo o teto do RGPS (salário de contribuição máximo de R\$ 6.101,06).	A alíquota previdenciária deve incidir sobre toda a remuneração efetiva (salário de contribuição), sem observar limite o teto do RGPS.
Até quanto deveria contribuir	Proporcional à remuneração, mas limitado a R\$ 713,10 mensais (valores de 2020)	Proporcional à remuneração, ultrapassando a R\$ 713,10 mensais, quando a remuneração ultrapassar o teto do RGPS
Renda Mensal inicial futura (quando da aposentação)	Média das contribuições atualizada (limitada no máximo ao teto do RGPS)	Média atualizada das contribuições (ingressos a partir de 01/01/2004) ou último salário de contribuição (servidores ingressos até 31/12/2003; EC 41/2003)

Fonte: Art. 70 da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com redação pela Lei Complementar Estadual nº 258/2013.

Respeitadas as condições acima, um servidor estadual que houvesse tomado posse a partir de 01/04/2020 (logo, inscrito no FUNAPREV) e que tivesse remuneração de R\$ 20.000,00, contribuiria apenas com R\$ 713,10 ao longo do exercício, enquanto que o equivalente servidor “antigo” (que havia permanecido inscrito no FUNAFIN), contribuiria com 14% sobre este valor (R\$ 2.800,00, portanto, a partir da competência de agosto/2020). Isso diante das diferentes perspectivas de renda mensal inicial aplicável aos dois grupos. Nesse cenário, os novos empossados (ingressos no regime de capitalização) teriam elevada margem para contratação de previdência complementar, ou junto a instituições financeiras privadas, ou junto ao Poder Público, quando da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

criação de Regime de Previdência Complementar, equilibrando sua limitação de renda mensal inicial de aposentadoria futura limitada ao teto do RGPS.

No entanto, diante da ausência de impedimento legal expresso na norma constitucional nacional (ECF nº 103/2019), o Estado de Pernambuco, por ocasião da Lei Complementar Estadual nº 423/2019, **modificou a previsão contida no art. 70 da sua Lei Complementar Estadual nº 28/2000, de forma a permitir bases de cálculo amplas para servidores ingressos ao recém-criado FUNAPREV**, conforme cotejo de redação abaixo reproduzido:

Lei Complementar Estadual nº 28/2000.

(redação anterior, dada pela Lei Complementar Estadual nº 258/2013)

Art. 70. A base de cálculo das contribuições dos segurados e pensionistas para os fundos criados por esta Lei Complementar será:

I e II – omissis

III – no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAPREV, **o montante de que trata o inciso I que não exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal. (grifos nossos)**

(redação atual, dada pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019).

Art. 70. A base de cálculo das contribuições dos segurados e pensionistas para os fundos criados por esta Lei Complementar será:

I e II – omissis;

III - no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAPREV, o montante de que trata o inciso I para aqueles que ingressarem no serviço público do Estado antes do início do funcionamento do regime de previdência complementar estadual. (NR)

IV - no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAPREV, o montante de que trata o inciso I que não exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, de que cuida o art. 201 da Constituição Federal, para aqueles que ingressarem no serviço público do Estado a partir do início do funcionamento do regime de previdência complementar estadual. (grifos nossos)

Como visto, o início da operacionalização do FUNAPREV foi desacompanhado da previsão de que as contribuições dos seus inscritos iriam ser limitadas ao teto do RGPS, o que, agora, passa a ter previsão de regramento apenas para inscritos **após a criação do regime de previdência complementar, ainda não ocorrido.**

Se por um lado essa mudança de perspectiva contorna uma perda de arrecadação (de pequena monta) no exercício⁴, por outro mantém a ausência de saneamento de déficit atuarial decorrente de esforço do estado. A leitura conjunta dos

⁴ A arrecadação de contribuições do FUNAPREV em 2020 foi de R\$ 16,1 milhões. Se houvesse base de cálculo contida ao teto do RGPS, estima-se que essa arrecadação teria sido ainda superior a R\$ 15 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

incisos II e III do art. 70, da forma aprovada pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, cria dois blocos de servidores dentro do recém-implantado FUNAPREV: um de servidores com expectativas de benefícios mensais futuros não limitados ao teto do RGPS (porque iniciaram contribuindo acima deste limite) e outro, de servidores sem tal expectativa, que virão a tomar posse após implantado o regime de previdência complementar no estado.

Vê-se que o fato mais reprovável, quanto a saneamento de déficits atuariais na ECF nº 103/2019, foi a ausência de norma que obrigue os entes federativos a limitarem sua base de cálculo da contribuição para servidores ingressos já no regime de capitalização ao teto do RGPS, ao menos enquanto não regulamentado o fundo de previdência de capitalização internamente. Por sua vez, em relação ao estado, enxergamos reprovabilidade na modificação da previsão de funcionamento do FUNAPREV de modo a permitir a formação de grupos atuariais antagônicos dentro deste novo fundo previdenciário, contrariando o modelo delineado ainda no ano de 2000, por estudos da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Assim, não enxergamos coerência atuarial para cobrança de contribuições previdenciárias de servidor público inscrito no FUNAPREV sobre base de cálculo superior ao teto do RGPS, haja vista que, desde o início, tal fundo foi concebido sob a perspectiva de não garantir benefícios previdenciários de valor acima desse teto. a redação aplicada ao inciso II do art. 70 da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 abre precedente de possíveis concessões de benefício sem o cumprimento de tal premissa.

9.1.3 A implantação de novas alíquotas e aguardo de regramento para concessão de novas aposentadorias

O início da operacionalização do FUNAPREV foi acompanhado pela majoração de alíquotas previdenciárias, do servidor e patronal, para 14% e 28%, respectivamente.

Para contextualizar, deve-se historiar as alíquotas aplicadas no âmbito do Estado de Pernambuco desde a promulgação da Constituição Estadual de 1989 até a atualidade:

Período	Alíquota Servidor	Alíquota patronal	Total
de 1990 até maio/2000	11%	11%	22%
maio/2000 a abril/2005	13,5%	13,5%	27%
maio/2005 a abril/2010	13,5%	20%	33,5%
maio/2010 a jul/2020	13,5%	27%	40,5%
A partir de ago/2020	14%	28%	42%

Fonte: Leis Complementares Estaduais nº 28/2000 e 423/2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

A bem da prudência, deve-se reportar que as elevações de alíquotas ocorridas em abril/2005 e abril/2010, **em razão de terem sido desacompanhadas de medidas adicionais de contenção de déficit atuarial, como será retratado no item 9.4, tiveram efeito eminentemente paliativo**, culminando apenas por refrear por alguns exercícios o crescimento do déficit previdenciário anual.

Quanto a isso, tem-se que a Lei Complementar Estadual nº 423/2019 ao estender a base de cálculo do FUNAPREV além do limite do RGPS, culminou postergando o início efetivo de processo de contenção do déficit atuarial. Da mesma forma, até aqui, a legislação estadual ainda não disciplina, como lhe é possibilitado desde a ECF nº 103/2019, um novo regramento para concessão de aposentadorias no que tange à idade mínima para sua concessão.

Apenas a título de exemplo, tem-se que recentemente, o município do Recife-PE, cujo processo de transição entre fundo de repartição e de capitalização foi implantado em 2001, aprovou o PLC nº 01/2021, que fixa em 64 anos de idade e 61 anos de idade as novas idades mínimas para concessão de aposentadoria, respectivamente para servidores do sexo masculino e feminino, respeitadas regras de transição nele previstas para aqueles com cumprimento de requisito próximo ao tempo da aprovação.

A agilidade na definição de um novo regramento de requisitos de aposentadoria tem a finalidade de reduzir o tamanho da necessidade de contribuições extraordinárias, previstas na ECF nº 103/2019, quando do momento mais crítico do período de transição entre regimes de repartição e de capitalização.

Em termos práticos, as modificações perpetradas pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019 tiveram efeito direto na arrecadação de receitas do sistema. O efeito acima retratado de alívio momentâneo também foi verificado nas elevações de alíquotas desacompanhadas de modificações estruturais de abril/2005 e abril/2020, não tendo, contudo, se sustentado na sequência. No atual estágio do sistema previdenciário estadual, a medida estruturadora que poderia iniciar o saneamento do déficit atuarial seria a definição de novo regramento de concessão dos benefícios, com novas idades mínimas, sem prejuízo da limitação da base de cálculo do FUNAPREV ao teto do RGPS anteriormente comentada, por ocasião, espera-se, da implantação do regime de previdência complementar.

O novo regramento de idade mínima, quando implantado, deverá impactar o cálculo atuarial do segmento de Aposentadorias a Conceder, vez que este, até o momento, não teve alteração significativa advinda da Reforma da Previdência de 2019.

Até o momento, as principais alterações para a gestão atuarial do Sistema de Previdência Estadual residem no valor de Pensões a Conceder, em razão não de modificação de legislação local, mas sim de limitação ao acúmulo de benefícios desta natureza com outras pensões/aposentadorias, e de corte significativo de valor quando da ocorrência de fato gerador (falecimento de aposentado), inserido no nosso ordenamento pelos arts. 23 e 24 da ECF nº 103/2019. Sem entrar no mérito da constitucionalidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

destas alterações, o fato é que a ausência de previsão de qualquer regra de transição neste caso já promoveu ganhos atuariais imediatos (desde 13/11/2019) a todos os institutos de previdência instalados no país.

Portanto, a alteração mais substancial efetuada pela legislação estadual após a ECF nº 103/2019 até o momento, notadamente pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, diante do retratado no item 9.1.2, foi a elevação de alíquotas uniformemente aplicada no âmbito do serviço público estadual, de 13,5% para 14% (servidor) e de 27% para 28% (patronal), a partir da competência agosto/2020.

Diante do histórico recente de ineficácia de contenção de déficit atuarial pela simples majoração de alíquotas desacompanhadas de medidas efetivas de contenção do déficit atuarial, é recomendável que o estado enseje esforços efetivos no sentido de definir com agilidade um novo regramento de concessão de aposentadorias, bem como cumprir o prazo de implantação do regime de previdência complementar previsto na ECF nº 103/2019.

9.2 Análise financeira do RPPS/PE

Conforme preconiza o artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º, *caput*, da Lei Federal nº 9.717/1998, os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, deverão ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial. O **aspecto atuarial**, que enfoca as características do componente humano existente no plano de previdência e como o ente federativo está se condicionando para os 75 anos futuros, será mais adiante abordado no item 9.3.

Feito esse preâmbulo, cabe-nos retratar, de início, a **situação financeira** atual do RPPS vigente no Estado de Pernambuco.

O *equilíbrio financeiro* trata da correspondência entre entradas (receitas) e saídas (despesas) do sistema, ou seja, os custos atuais dos benefícios pagos (aposentadorias, pensões e outros)⁵, o que remete ao tamanho do resultado previdenciário anual (superavitário ou deficitário).

9.2.1 O resultado previdenciário anual

A partir dos dados evidenciados no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias⁶ referentes ao exercício de 2020, transcrito parcialmente a seguir, e sobretudo do Resultado Previdenciário que dele pode ser extraído, será procedida a análise financeira do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco.

⁵ NÓBREGA, Marcos Antônio R. da. **Previdência do Servidores Públicos**. Belo Horizonte: 2006, p. 130.

⁶ O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, conforme artigo 53, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal 101/2000), devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE (em resumo)

RREO – Anexo V (LRF, art. 53, inciso II)

Período de Referência: janeiro a dezembro de 2020

valores em R\$

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS RPPS	FUNAFIN	FUNAPREV	TOTAL
RECEITAS CORRENTES (I)	3.071.315.402,36	16.147.279,67	3.087.462.682,03
Receita de Contribuições dos Segurados	1.196.691.329,63	7.781.561,53	1.204.472.891,16
Receitas de Contribuições Patronais	1.853.827.087,71	7.783.250,53	1.861.610.338,24
Receita Patrimonial	1.294.760,71	582.467,61	1.877.228,32
Receita de Serviços	0,00	0,00	0,00
Receitas de Aporte Periódico de Valores Predefinidos	0,00	0,00	0,00
Outras Receitas Correntes	19.502.224,31	0,00	19.502.224,31
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	16.288.520,24	0,00	16.288.520,24
Demais Receitas Correntes	3.213.704,07	0,00	3.213.704,07
RECEITAS DE CAPITAL (II)	0,00	0,00	0,00
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (III) = (I+II)	3.071.315.402,36	16.147.279,67	3.087.462.682,03
DESPESAS	FUNAFIN	FUNAPREV	TOTAL
Benefícios - Civil	4.765.611.321,83	0,00	4.765.611.000,00
Aposentadorias	3.716.489.350,37	0,00	3.716.489.000,00
Pensões	1.049.121.971,26	0,00	1.049.122.000,00
Benefícios - Militar	1.826.320.779,02	0,00	1.826.321.000,00
Reformas	1.418.330.079,96	0,00	1.418.330.000,00
Pensões	407.990.699,06	0,00	407.991.000,00
Outras Despesas Previdenciárias	2.060.049,56	0,00	2.060.049,56
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (VI) = (IV + V)	6.593.992.150,41	0,00	6.593.992.150,41
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII) = (III - VI)	-3.522.676.748,05	16.147.279,67	-3.506.529.468,38

APORTES DE RECURSOS	FUNAFIN	FUNAPREV	TOTAL
Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras	3.223.386.871,31	0,00	3.223.386.871,31
Recursos para Formação de Reserva	0,00	0,00	0,00
Plano de Amortização - Contribuição Patronal Suplementar	0,00	0,00	0,00
Plano de Amortização - Aporte Periódico de Valores Pré-definidos	0,00	0,00	0,00
Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro	0,00	0,00	0,00
Outros Aportes para o RPPS	0,00	0,00	0,00

BENS E DIREITOS	FUNAFIN	FUNAPREV	TOTAL
Caixa e Equivalente de Caixa	0,00	0,00	0,00
Investimentos e Aplicações	0,00	16.149.279,67	16.149.279,67
Outros bens e direitos	0,00	2.011.072,92	2.011.072,92

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do fundo financeiro FUNAFIN e do fundo previdenciário FUNAPREV - 6º bimestre de 2020/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2020 (doc. 02 p. 346-349).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

O Resultado Previdenciário negativo de R\$ 3,506 bilhões, obtido do somatório das duas peças apresentadas como Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias (fundo financeiro e fundo previdenciário) dimensiona em quanto as receitas previdenciárias arrecadadas no exercício foram insuficientes ao pagamento do total da folha de inativos e pensionistas no mesmo período. Esse déficit no exercício obrigou o Estado de Pernambuco a utilizar recursos de outras fontes para a cobertura do montante caracterizado como diferença (sem o que teria incorrido em inadimplência no pagamento dessa Folha). O valor espelha, então, “o que faltou de recursos” entre aqueles arrecadados pelo sistema previdenciário estadual para cobrir a totalidade de compromissos previdenciários da autarquia FUNAPE.

Os recursos do sistema são, em sua maioria, compostos de receita de contribuições dos servidores e de receitas decorrentes das contribuições patronais realizadas pelo próprio estado, enquanto as despesas, aquelas necessárias ao custeio da folha de inativos e pensionistas no exercício.

Em tese, o resultado previdenciário negativo deveria se aproximar da soma do que todas as UGs do estado processaram a título de Dotação Orçamentária Específica (DOE)⁷. Note-se, porém, que o valor efetivamente contabilizado por todas estas UGs do estado a título de DOE remontou apenas a R\$ 3.232.073.085,15 (R\$ 3,23 bilhões), havendo uma distorção de cerca de R\$ 274 milhões frente ao resultado previdenciário do exercício, o que será pormenorizado a seguir.

Análise

Preliminarmente, tem-se que o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias informa um total de despesas na área “Previdência”⁸ de R\$ 6,594 bilhões, enquanto no e-Fisco o montante obtido da soma das rubricas orçamentárias 3.1.90.01 (Inativos) e 3.1.90.03 (Pensões) de todo o estado em 2020 atingiu R\$ 6,640 bilhões. Também é possível reconhecer que o Resultado Previdenciário negativo de R\$ 3,506 bilhões traz divergência de cerca de R\$ 24 milhões da ordem de grandeza lastreada em informações constantes do e-Fisco (R\$ 3,530 bilhões). De toda forma, os dados publicados (R\$ 6,594 bilhões de despesas e R\$ 3,506 bilhão de déficit no ano) têm ordem de grandeza que já guardam consistência satisfatória com a realidade.

O déficit apresentado já é superior em 15,38% ao verificado no exercício anterior (2019), no qual foi constatado resultado também negativo de R\$ 3,039 bilhões. Descontada a inflação do período medida pelo IPCA, tem-se um crescimento líquido deste resultado previdenciário negativo em 10,40% entre os dois exercícios.

⁷ Embora a movimentação de recursos necessários para esse procedimento de cobertura tenha natureza extraorçamentária, conforme entendimento demonstrado pela STN, o estado tenta fazer corresponder tal diferença um valor movimentado no exercício entre UGs do estado a título de uma dotação orçamentária (a Dotação Orçamentária Específica), em virtude de conceituação legal aplicada no art. 4º, inciso XV, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000.

⁸ Despesa orçamentária intraorçamentária é aquela que, embora sua natureza requeira o empenho, tem por credor órgão ou entidade submetido ao orçamento fiscal do Estado de Pernambuco, o que requer classificação distinta das demais despesas orçamentárias que vertem a outros entes federativos ou a particulares em geral. Assim é efetuado porque as despesas intraorçamentárias retornam ao domínio do Estado de Pernambuco, exigindo classificação que previna a informação de duplicidades por ocasião de consolidação de balanços.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Como pormenorizado no capítulo de Gestão Orçamentária, remanesceu em 2020 a impropriedade técnica na classificação contábil das diferenças para cobertura do déficit financeiro anual do FUNAFIN (empenho da DOE), a qual vem sendo justificada por conceito inadequado existente na legislação estadual (art. 4º, inciso XV, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000).

Como dito inicialmente, o resultado previdenciário verificado no exercício foi negativo em R\$ 3,506 bilhões. Já a Dotação Orçamentária Específica (DOE), que tem por propósito “orçamentarizar” esse prejuízo interno do estado, foi contabilizada no exercício em R\$ 3,23 bilhões. Por sua vez, o reflexo de tal despesa orçamentária, exposto na Contabilidade do estado como “receita decorrente da DOE”, apropriada como receita orçamentária pela UG 590101 apenas (conta contábil 7.2.1.9.99.11.03) e reproduzido no demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias de 2020 na linha “Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras”, foi informado como R\$ 3.223.386.871,70 (R\$ 3,22 bilhões).

A veiculação de um valor como cobertura de insuficiência do sistema previdenciário de R\$ 3,22 bilhões, que é cerca de R\$ 274 milhões abaixo do resultado previdenciário (que foi de R\$ 3,506 bilhões) sugere que parte das UGs não está reconhecendo a totalidade do prejuízo previdenciário ou que o estado está se valendo de recursos extraorçamentários para cumprir na integralidade sua folha de inativos e pensionistas, possibilidades estas que, por si só, já serviriam de argumento para reconhecer a ineficácia do processamento orçamentário dos recursos necessários à cobertura do déficit previdenciário ordinário, evento padronizado nacionalmente como extraorçamentário.

O Resultado Previdenciário de 2020 (negativo em R\$ 3,506 bilhões) abrigou uma elevação de cerca de R\$ 467,5 milhões (em valor nominal) ante o que havia sido quantificado em 2019, também negativo em R\$ 3,039 bilhões, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Resultado Previdenciário (sem DOE) – Exercícios 2019/2020

Em valores nominais – R\$ 1,00			
Descrição	2019 (a)	2020 (b)	Variação (b – a)
(I) Receitas Previdenciárias	3.238.137.222,97	3.087.462.682,03	-150.674.540,94
(II) Despesas Previdenciárias	6.277.167.219,32	6.593.992.150,41	316.824.931,09
Resultado Previdenciário Negativo (I-II)	-3.039.029.996,35	-3.506.529.468,38	-467.499.472,03

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2020 (doc. 02, p. 346-348) e correspondente do exercício anterior.

Vistas de forma segmentada, tem-se que as despesas previdenciárias do exercício tiveram elevação de R\$ 316,8 milhões (avanço inferior ao verificado no comparativo 2018-2019, quando foi observada elevação de R\$ 523 milhões), enquanto as receitas previdenciárias observaram redução de R\$ 150,7 milhões (no comparativo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

anterior, 2018/2019, havia sido verificado aumento em R\$ 87 milhões). No geral, houve piora do resultado previdenciário de 2020 frente ao verificado no ano anterior, o que se deveu sobretudo à redução nas receitas previdenciárias em montante acima do esperado. De toda forma, a participação das despesas previdenciárias sobre a RCL do exercício se manteve praticamente estável no exercício, conforme adiante será pormenorizado.

Deve-se registrar, por fim, que este resultado previdenciário efetivo, de R\$ 3,506 bilhões, foi menos sofrível do que aquele projetado para o exercício na avaliação atuarial apresentada ao final de 2019, segundo a qual foi estimado resultado previdenciário negativo de R\$ 4,531 bilhões para o ano de 2020 sob análise (soma dos déficits esperados para os grupos civil e militar).

Participação do resultado previdenciário anual frente à RCL estadual

Uma informação adicional trazida no Balanço Geral do Estado (doc. 02, p. 35) consiste na relação percentual entre a “despesa previdenciária líquida” e a RCL do estado. Em termos práticos, essa relação indica “quanto da receita corrente líquida do ente federativo estaria comprometida com o pagamento da sua folha de inativos e pensionistas caso fossem tidas indistintamente como prejuízo as receitas de contribuições patronais e os recursos para cobertura da insuficiência financeira”.

Diante do fato de que o prejuízo previdenciário efetivo é constituído apenas pelos recursos para cobertura financeira (e não a soma desse valor com as contribuições patronais), essa aferição tem aproveitamento relativo, de caráter mais voltado a “comprometimento de caixa”.

O conceito de despesa previdenciária líquida foi construído a partir de norma hoje revogada contida no § 2º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998 (lei das regras gerais de funcionamento de regimes próprios de previdência), que dispunha que “*entende-se, para os fins desta lei, como despesa líquida a diferença entre a despesa total com inativos e pensionistas dos regimes próprios de servidores públicos e militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados*”. **Note-se que esse índice relativiza o caráter legal da obrigação patronal do ente federativo na avaliação dos dados previdenciários.** De toda forma, ainda é comum aos entes federativos construir esse índice relacionando essa “despesa previdenciária líquida” às suas respectivas RCL.

Em 2020, o Estado de Pernambuco trouxe em seu Balanço Geral a relação percentual entre essa despesa previdenciária líquida e a sua RCL, revelando um percentual de 19,71% (obtido da divisão de R\$ 5,368 bilhões de despesas previdenciárias líquidas pelos R\$ 27,239 bilhões de RCL no exercício), mantendo o patamar percentual ligeiramente inferior a 20% alcançado desde 2017.

Deve-se advertir, contudo, que, por não contemplar parcela significativa de receita previdenciária (prevista na Constituição), o conceito de “despesa previdenciária líquida” não raras vezes **induz a erro o observador**, que a acaba aceitando o dado como “sinônimo” de resultado previdenciário anual. E de fato, não há que se fazer tal



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

correlação, dado que inexistente no cálculo da Despesa Previdenciária Líquida a parcela das receitas patronais (que decorre de exigência constitucional e não de liberalidade do ente federativo), sendo tais obrigações patronais uma obrigação legal do ente público (tal como é a obrigação do empregador na iniciativa privada ao RGPS). Assim, o conceito de “despesa previdenciária líquida” tem resultado sempre mais “alarmista” do que o do resultado previdenciário líquido.

Mesmo assim, dado que esse percentual experimentou crescimento nas últimas décadas, reproduzimos a seguir o referido quadro trazido no Balanço Geral do Estado (anos pares, de 2006 a 2020) conforme abaixo demonstrado:

Despesa Previdenciária Líquida/RCL do RPPS/PE – 2006 a 2020 (anos pares) – R\$ milhões

Descrição	Ano							
	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Benefícios (I)	1.535	1.936	2.336	3.010	3.825	4.538	5.736	6.594
Contribuições dos segurados (II)	307	414	559	684	862	863	1.128	1.204
Compensação Prev. entre Regimes (III)	3	11	7	7	14	11	34	16
Outras Receitas Previdenciárias (IV)*	28	26	27	21	20	18	16	5
Desp. Prev. Líquida (V= I-II-III-IV)	1.197	1.485	1.743	2.298	2.929	3.641	4.558	5.368
RCL LRF (VI)	7.389	10.010	12.436	15.613	18.475	20.853	23.132	27.239
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	16,20%	14,80%	14,00%	14,70%	15,90%	17,38%	19,70%	19,71%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE, constantes do Balanço Geral do Estado. A linha “Outras Receitas Previdenciárias” do quadro acima engloba linhas “Outras Receitas de Contribuições”, Receitas Patrimoniais (Receitas de Valores Mobiliários) e as Demais Receitas Correntes ilustradas no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE.

A maior utilidade do quadro acima é observar o avanço progressivo do mesmo percentual entre 2012 e 2018 em cenário de manutenção de alíquotas e de ausência de segregação de massas previdenciárias. Neste período, o crescimento da RCL, mesmo significativo e acima da variação inflacionária do período, não foi suficiente para refrear a representatividade da despesa previdenciária líquida. Embora o ano de 2017 não conste do quadro acima, tem-se que o percentual ali já havia alcançado 19,78%, passando a se estabilizar a partir de então. Entre 2017 e 2020, diante de um crescimento da RCL de mesma proporção que o da despesa previdenciária líquida, o Estado manteve a representatividade da dita despesa previdenciária líquida frente à RCL. Regra geral, medidas pontuais de elevações de alíquotas (apenas patronais, em abril/2005 e abril/2010) culminaram cumprindo efeito **apenas temporário, com esgotamento subsequente**, verificado em dois anos apenas, após o que o percentual de representatividade acima voltou a crescer.

Essa realidade é também verificada quando é substituído o critério de “despesa previdenciária líquida” pelo de “resultado previdenciário”, o qual entendemos mais adequado por este não ignorar a função das contribuições patronais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Quando, então, é calculada a relação percentual entre o resultado previdenciário negativo de 2020 (R\$ 3,506 bilhões), no numerador, e a RCL estadual, no denominador (R\$ 27,239 bilhões), obtém-se percentual de 12,87% em 2020. A elevação de percentual de comprometimento verificada entre 2012 e 2018 na aferição anterior, bem como a continuidade da tendência, já sinalizada ao final de 2020, também é verificada nessa nova análise, conforme adiante exposto:

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS Pernambuco – 2010 a 2020 (anos pares)

– em R\$ milhões

	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Resultado Previdenciário Negativo	798	1.169	1.428	2.098	2.602	3.5060
RCL LRF (VI)	12.436	15.613	18.475	20.853	23.131	27.239
Res. Prev. Líq./RCL (em %)	6,42%	7,49%	7,73%	10,06%	11,25%	12,87%

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – Balanços Gerais do Estado.

Os dois quadros acima trazidos se complementam na informação de que em cenário de manutenção de alíquotas previdenciárias, desatrelado de medidas paralelas, o estado não obteve o efeito de refrear o crescimento da participação das despesas previdenciárias, sendo delineado no período um crescimento percentual progressivo.

É certo que se as medidas de segregação de massas previdenciárias e de regime de capitalização⁹ para novos servidores houvessem sido implantadas quando da elevação de alíquotas em abril/2005 ou em abril/2010, os resultados previdenciários teriam sofrido adicionalmente perdas resultantes de quedas de arrecadação em alguns pontos percentuais com os servidores ingressos no fundo submetido a regime de capitalização (FUNAPREV), mas, em compensação, o processo de ganho patrimonial advindo com a transição do modelo de repartição simples para o de capitalização já teria sido deflagrado, dando perspectiva de equacionamento da dívida para momento anterior ao que agora se vislumbra e sem a ameaça, agora concreta, de fixação de contribuições extraordinárias, durante o período mais severo do período de transição.

A nosso ver, os números e percentuais dos dois quadros acima ratificam a conclusão de que, **quanto mais se aguardou para operacionalizar o início a tais medidas**, mais se dificultou o processo de transição entre os modelos de repartição e o de capitalização necessário à minoração dos efeitos previdenciários, porque, enquanto se aguardava “o melhor momento para iniciar o processo”, os patamares do déficit anual iam representando parcela progressivamente maior da RCL estadual, dificultando o processo de transição.

⁹ Regime de capitalização com manutenção de encargos patronais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

9.2.2 Investimentos e rendimentos no exercício

Como verificado no exame de contas de governador de 2018, observa-se que foram exauridos, naquele exercício de 2018, os últimos recursos carimbados como **Investimentos do FUNAFIN**, cumprindo a tendência já sinalizada desde o ano de 2016, conforme abaixo resumido:

Em R\$

Exercício	Saldo em 31/dez
2015	140.533.086,16
2016	64.971.731,06
2017	7.247.059,76
2018	0,00

Fonte: e-Fisco

A extinção dos saldos de Investimentos do FUNAFIN acima indicada apenas refletiu a comprometida capacidade financeira do estado em um modelo de previdência que já havia dado sinais de esgotamento. Caso houvesse optado por manter o saldo de Investimentos intacto nesses três anos, o Estado teria que haver aportado outros R\$ 140 milhões em adição aos R\$ 7 bilhões alocados entre 2016 e 2018. Deve-se reportar, quanto a isso, que o volume anual de recursos necessários à cobertura do déficit financeiro anual era verificado em uma ordem superior a R\$ 2 bilhões.

O FUNAFIN permanecerá sem ativos garantidores, haja vista a tendência de crescimento gradual de prejuízo anual (R\$ 3,522 bilhões em 2020), valor esse que representa R\$ 483 milhões adicionais em comparação ao ano anterior (2019).

Todavia, em relação ao FUNAPREV, que entrou em operação a partir de 01/04/2020, diante da ausência de despesas com benefícios previdenciários, verificou-se que os R\$ 16,1 milhões de arrecadação gerados no ano permaneceram como Ativos até o final do exercício de 2020 sob análise, tendo sido a estes recursos juntados outros R\$ 2 milhões entre bens e direitos, conforme demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias do FUNAPREV (doc. 2, p. 346-347), valores que representam os primeiros ativos garantidores do fundo.

9.3 Análise atuarial do RPPS/PE

Além da avaliação financeira (que enfoca a situação de equilíbrio/desequilíbrio momentâneo entre receitas e despesas), é necessário nos atermos à análise atuarial requerida pela Lei Federal nº 9.717/1998, cuja periodicidade anual é advertida no art. 3º da Portaria MF nº 464/2018.

Usualmente falando, a análise atuarial aponta em quanto o sistema previdenciário do ente federativo se encontra superavitário ou deficitário em suas perspectivas de arrecadação e desembolso no período futuro (convencionado internacionalmente como 75 anos), nas regras implantadas no tempo presente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

O exercício de 2020 contempla avaliações atuariais apartadas para servidores civis vinculados ao FUNAFIN, servidores civis ligados ao FUNAPREV e para os militares estaduais. Vale frisar que para estes últimos a Lei Complementar Federal nº 13.954/2019, se valendo da nova redação aplicada a dispositivos da Constituição Federal de 1988¹⁰, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, previu não um Sistema Previdenciário, mas sim um Sistema de Proteção Social, cujos efeitos práticos serão pormenorizados no item 9.3.2 deste relatório. Enquanto não regulamentada a gestão previdenciária das contas apartadas dos militares, a FUNAPE permanece gerindo seu custeio, benefícios e acompanhando seu déficit atuarial no âmbito do estado.

Inicialmente, serão informadas as **hipóteses atuariais** adotadas e as **tábuas biométricas** utilizadas nessas avaliações atuariais. No segundo momento, será analisado o **balanço atuarial**, com os seus componentes de ativo e passivo. Na sequência, serão analisadas as **projeções atuariais das receitas e despesas**, referentes ao período de 2021 a 2095, bem como os **resultados previdenciários anuais**. Em seguida, serão analisados os principais **dados estatísticos da base cadastral** em 31.12.2020.

Ao final, destacam-se os principais dados da avaliação atuarial efetuada ao final de 2020, quando então é aferida a perspectiva de concretização de tal avaliação, especialmente quando comparadas as distorções ocorridas nas últimas sete avaliações atuariais (2014 a 2020).

9.3.1 Hipóteses atuariais e tábuas biométricas

As *hipóteses atuariais* constituem-se no conjunto de valores esperados para os eventos futuros que afetam o Regime de Previdência, como expectativa de vida, previsão do crescimento real das remunerações, rotatividade de servidores ativos, taxa de inflação futura, taxa atuarial, dentre outros.

Salienta-se que pequenas alterações nas hipóteses atuariais, por incidirem em cálculos projetados para um longo prazo (décadas), podem provocar forte impacto na apuração do custo previdenciário¹¹.

¹⁰ Art. 22, XXI, da Constituição Federal, combinado com o art. 12 da ECF nº 103/2019. Em tais dispositivos, a nova redação definida pela EC 103/2019 substituiu a antiga menção a “**regime de previdência** dos servidores públicos” por “regime de previdência de servidores públicos [...] e remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares”, dando margem de interpretação de que a militares não se aplicaria um sistema de previdência similar ao que é aplicado aos servidores públicos civis.

¹¹ GUSHIKEN leciona que o *custo previdenciário* do Regime Próprio de Previdência é sempre um valor estimado, cujo cálculo depende de três elementos básicos: 1) base normativa dos benefícios; 2) base atuarial; 3) base cadastral. A primeira, a *base normativa* dos benefícios define as características do fundo previdenciário, isto é, os aspectos relativos aos benefícios que serão oferecidos e as regras de cálculo de cada um, observada a legislação previdenciária. A segunda, a *base atuarial* compreende as *hipóteses atuariais* adotadas para o cálculo do valor futuro dos pagamentos de cada benefício, a exemplo da expectativa de vida, previsão do crescimento real das remunerações, taxa de inflação futura, expectativa da taxa de juros. A terceira, a *base cadastral* apresenta as características individuais de cada segurado participante, compõem-se de informações, tais como: sexo do servidor - as mulheres têm expectativa de vida maior e requisitos diferenciados para a concessão de benefícios; data de nascimento, data provável da aposentadoria e duração esperada do benefício. GUSHIKEN, Luiz *et al.* **Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica**. Coleção Previdência Social, MPAS, n. 17, p.101 -102.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Para algumas hipóteses atuariais, existem imposições normativas para adoção de parâmetros mínimos, conforme atualmente definido na Portaria MF nº 464/2018, a saber:

Art. 15. O ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial deverão eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas à situação do plano de benefícios e aderentes às características da massa de beneficiários do regime para o correto dimensionamento dos seus compromissos futuros, obedecidos os *parâmetros mínimos de prudência* estabelecidos nesta Portaria, que poderão ser revistos por instrução normativa da Secretaria de Previdência (grifos nossos).

Omissis

Art. 23. A alteração do perfil da massa por *rotatividade* poderá ser considerada desde que observados os seguintes parâmetros:

I - taxa máxima de 1% (um por cento) a cada ano de projeção;

Omissis

Art. 25. Com relação à hipótese de *taxa real de crescimento* da remuneração ao longo da carreira:

I - será de, *no mínimo*, 1% (um por cento) a cada ano da projeção atuarial;

Omissis

Art. 26. A *taxa de juros real anual* a ser utilizada como taxa de desconto para apuração do valor presente dos fluxos de benefícios e contribuições do RPPS deverá ter, como limite máximo, o menor percentual dentre os seguintes:

I - do valor esperado da rentabilidade futura dos investimentos dos ativos garantidores do RPPS, conforme meta prevista na política anual de investimentos aprovada pelo conselho deliberativo do regime; e

II - da taxa de juros parâmetro cujo ponto da Estrutura a Termo de Taxa de Juros Média seja o mais próximo à duração do passivo do RPPS.

Art. 35. A avaliação atuarial deverá computar os *efeitos da compensação financeira* entre os regimes previdenciários, projetando os valores a receber e a pagar pelo RPPS relativos aos benefícios concedidos e a conceder, observados os parâmetros definidos em instrução normativa da Secretaria de Previdência, cujos critérios e a metodologia utilizados, em perspectiva conservadora para referida estimativa de receitas ou despesas futuras do RPPS, deverão ser demonstrados no Relatório da Avaliação Atuarial.

A peça de avaliação atuarial referente aos servidores civis vinculados ao FUNAFIN (doc. 41, p. 8-9) apresenta a descrição dos critérios, das premissas e hipóteses atuariais adotadas, dentre as quais constam:

Taxa de juros atuarial aplicada nos cálculos: **5,40% ao ano** (conforme interpretação aplicada ao art. 26 da Portaria MF nº 464/2018, nos casos de fundo financeiro);

Taxa de crescimento salarial por mérito: 1% a.a.; *por produtividade*: 0%;

Taxa de crescimento real dos benefícios: 0%;

Fator de capacidade salarial: 100%;

Fator de capacidade de benefícios: 100%;

Fator de reposição de contingente: sem reposição (atendendo à Portaria MF nº 464/2018 quanto aos planos financeiros);

Idade de início de contribuição ao regime previdenciário: 25 anos;

Custo administrativo: custeado integralmente pelo tesouro estadual;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Cálculo da data de entrada em aposentadoria programada: média entre a idade para aposentadoria com proventos integrais e a idade para aposentadoria com proventos proporcionais (para homens com menos de 65 e mulheres com menos de 60 anos).

Similarmente, a avaliação atuarial relativa aos servidores civis vinculados ao FUNAPREV (doc. 42, p. 8-9) apresenta a descrição dos critérios, das premissas e hipóteses atuariais adotadas, dentre as quais se destacam:

*Taxa de juros atuarial aplicada nos cálculos: **4,62% ao ano**;*
Taxa de crescimento salarial por mérito: 1% a.a; por produtividade: 0%;
Taxa de crescimento real dos benefícios: 0%;
Fator de capacidade salarial: 100%;
Fator de capacidade de benefícios: 100%;
*Fator de reposição de contingente: admitiu-se que **todos os servidores dos planos financeiro e previdenciário que se aposentarem ou falecerem serão repostos**, de forma que a população de ativos permaneça ao longo do tempo;*
Idade de início de contribuição ao regime previdenciário: 25 anos;
Custo administrativo: custeado integralmente pelo tesouro estadual;
Cálculo da data de entrada em aposentadoria programada: média entre a idade para aposentadoria com proventos integrais e a idade para aposentadoria com proventos proporcionais (para homens com menos de 65 e mulheres com menos de 60 anos).

No mesmo sentido, a avaliação atuarial referente aos militares (doc. 43, p. 6-7) contém a descrição dos critérios, das premissas e hipóteses atuariais adotadas, a saber:

*Taxa de juros atuarial aplicada nos cálculos: **5,41% ao ano** (conforme interpretação aplicada ao art. 26 da Portaria MF nº 464/2018, nos casos de fundo financeiro);*
Taxa de crescimento salarial por mérito: 1% a.a; por produtividade: 0%;
Taxa de crescimento real dos benefícios: 0%;
Fator de capacidade salarial: 100%;
Fator de capacidade de benefícios: 100%;
Fator de reposição de contingente: sem reposição (atendendo à Portaria MF nº 464/2018 quanto aos planos financeiros);
Idade de início de contribuição ao regime previdenciário: 25 anos;
Custo administrativo: custeado integralmente pelo tesouro estadual;
Cálculo da data de entrada em aposentadoria programada: primeira elegibilidade.

Dentre as hipóteses atuariais, destaca-se a não adoção da hipótese de reposição de massa de segurados (novos entrados ou gerações futuras) nas avaliações dos servidores civis vinculados ao FUNAFIN, considerando apenas os quadros atuais de ativos, inativos e pensionistas. Até 2013, quando se utilizava essa hipótese, considerava-se que para cada servidor que se aposentasse entraria um novo servidor. Em reunião na FUNAPE, no dia 17/08/2018, foi esclarecido que a ausência de reposição decorreu de orientação extraída da Portaria MPS nº 21/2013.

Em contrapartida, na avaliação atuarial referente aos servidores civis ligados ao FUNAPREV, admitiu-se a reposição de todos os servidores dos planos financeiro e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

previdenciário que venham a se aposentar ou falecer, mantendo-se a população de ativos no decorrer do tempo.

Deve-se destacar que o fator de reposição zero, que é compreensível para o FUNAFIN, dada sua pretensão de exaurimento, foi também aplicado à avaliação atuarial ao SPSM, em razão, acredita-se, de imposição normativa da Portaria MF 464/2018. O destaque acima tem relevância porque o ingresso de Militares ao FUNAPREV é vedado pela redação atual do art. 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, sendo certo que haverá tal reposição em exercícios futuros quando da passagem dos atuais para a inatividade militar e que os novos ingressantes não irão compor o FUNAPREV, salvo se houver modificação na redação da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 atualmente definida pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019.

Entre os exercícios de 2013 e 2018, o estado adotou taxa de desconto de 0% a.a, por recomendação da Portaria MPS nº 21/2013, que alterou o art. 21, § 3º, inciso I da Portaria MPS nº 403/2008 (0% a.a. de taxa de desconto em Planos Financeiros de estados que não possuíssem fundo previdenciário).

Entendendo que a Portaria MF nº 464/2018 (que revogou a Portaria MPS nº 403/2008), em seus arts. 26 e 27, inciso IV, autorizaria a aplicar taxa de desconto diferente de 0% a.a, o Estado de Pernambuco adotou, para mensurar a valor presente o total quantificado de seu déficit atuarial para os próximos 75 anos, as taxas de 5,40% a.a. para o FUNAFIN; 4,62% a.a. para o FUNAPREV; e 5,41% a.a. para o Sistema de Proteção Social dos Militares – SPSM.

As referidas normas contidas nos arts. 26 e 27 preceituam o seguinte:

Art. 26. A taxa de juros real anual a ser utilizada como taxa de desconto para apuração do valor presente dos fluxos de benefícios e contribuições do RPPS deverá ter, como limite máximo, **o menor percentual dentre os seguintes:**

I - do valor esperado da rentabilidade futura dos investimentos dos ativos garantidores do RPPS, conforme meta prevista na política anual de investimentos aprovada pelo conselho deliberativo do regime; e

II - da taxa de juros parâmetro cujo ponto da Estrutura a Termo de Taxa de Juros Média seja o mais próximo à duração do passivo do RPPS.

Art. 27. Deverá ser utilizada, na avaliação atuarial, a taxa de juros parâmetro, considerando a duração do passivo do respectivo plano de benefícios, como hipótese de taxa real de juros, **nas seguintes situações:**

I - instituição ou extinção de RPPS;

II - massa de beneficiários sob responsabilidade financeira direta do Tesouro;

III - Fundo em Repartição; e

IV - **o RPPS ainda não possuir ativos garantidores do plano de benefícios** (grifos nossos).

Parágrafo único. Nas hipóteses de que trata este artigo, deverá ser apresentada, no Relatório da Avaliação Atuarial, a análise de sensibilidade do resultado atuarial à variação das taxas de juros, incluindo a sua demonstração à taxa de juros de 0% (zero por cento).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Embora seja difícil imaginar taxa de rentabilidade líquida de investimentos próxima aos 5,40% anuais aplicados no caso do FUNAFIN, por exemplo, a aplicação da taxa parâmetro definida pelo Ministério da Economia transpõe estar sendo admitida pelo art. 27, IV, da referida Portaria MF nº 464/2018, sendo passível de ajustes anuais vindos daquele Ministério.

A aplicação da taxa de desconto impacta fortemente as projeções futuras. Se, de um lado, a adoção da taxa atuarial de 0% ao ano tende a superdimensionar o passivo atuarial estimado pelos entes públicos, por outro lado, existe um efeito mitigador quando são aplicadas taxas de desconto de até 6% ao ano, quando visto o tempo futuro de 75 anos aplicado na projeção. O caso concreto demonstra isso, uma vez que, no caso do FUNAFIN, por exemplo, o passivo atuarial de R\$ 217,5 bilhões em valor futuro, quando trazido a valor presente à taxa de desconto de 5,40% a.a, perfaz o montante de R\$ 74 bilhões.

Já a premissa de ausência de novos entrados aos Planos Financeiros transpõe bem aplicável **nas hipóteses em que coexiste, em paralelo a este, um fundo previdenciário em operação**. De fato, a partir da segregação de massas iniciada em 01/04/2020, as projeções atuariais seguintes em relação ao fundo previdenciário submetido ao regime financeiro de repartição terão margem maior de confirmação. Nesse prisma, a legislação existente transpõe ainda não oferecer solução para a avaliação dos sistemas de proteção social a militares. Ou seja, se dentro desses haverá continuidade da imposição de fator de reposição zero, mesmo diante da certeza de que haverá reposição quando da passagem destes para a inatividade.

Por fim, destacam-se as tábuas biométricas utilizadas nas avaliações atuariais sob análise, as quais constituem *“instrumentos demográficos estatísticos utilizados nas bases técnicas da avaliação atuarial que estimam as probabilidades de ocorrência de eventos relacionados de determinado grupo de pessoas, tais como: sobrevivência, mortalidade, invalidez, morbidade etc”* (Portaria MF nº 464/2018, Anexo dos conceitos, item 68).

A Portaria MF nº 464/2018 manteve, no artigo 21, que as avaliações e reavaliações atuariais deverão utilizar Tábuas Biométricas Referenciais para projeção dos aspectos biométricos dos segurados e de seus dependentes mais adequadas à respectiva massa, desde que não indiquem obrigações inferiores às alcançadas pelas tábuas previstas nos incisos I e II do artigo 6º, a saber:

Art. 21. Omissis

- I - para a taxa de sobrevivência de válidos e inválidos, o limite mínimo será:
- a) dado pela tábua anual de mortalidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, segregada obrigatoriamente por sexo, divulgada no endereço eletrônico na rede mundial de computadores - Internet da Secretaria de Previdência; e
 - b) averiguado por meio da comparação entre a Expectativa de Vida (Ex) estimada por essa tábua e aquela gerada pelas tábuas utilizadas na avaliação atuarial, com base na idade média geral do grupo formado por beneficiários do RPPS.

II - para a taxa de entrada em invalidez, o limite mínimo será:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

- a) dado pela tábua Álvaro Vindas; e
- b) averiguado com a comparação das probabilidades de entrada em invalidez de segurados ativos indicadas por essa tábua mínima com aquelas geradas pela tábua utilizada na avaliação atuarial, com base no somatório de *ix*, de idade a idade, desde a idade média do grupo de segurados até a idade prevista na regra constitucional para aposentadoria voluntária do servidor do gênero masculino.

Conforme mencionado nas avaliações atuariais do FUNAFIN (doc. 41, p. 9), do FUNAPREV (doc. 42, p. 8) e do SPSM (doc. 43, p. 6), foram utilizadas as seguintes *tábuas biométricas*:

Mortalidade de Válidos e de Inválidos: IBGE – 2019 unissex;
Sobrevivência de Válidos e de Inválidos: IBGE – 2019 unissex;
Entrada em Invalidez: Álvaro Vindas;
Família-padrão: cônjuge 3 anos mais novo (para servidores do sexo masculino) e 3 anos mais velho para servidores do sexo feminino, com dois filhos, sendo um do sexo masculino 22 anos mais jovem que a genitora e um do sexo feminino 24 anos mais jovem que esta genitora

9.3.2 Balanço atuarial em 31.12.2020

O Balanço Atuarial de um fundo previdenciário é uma demonstração que confronta a totalidade dos ativos atuariais existentes e esperados nos próximos 75 anos (Ativo Atuarial) com os compromissos gerados estimados para o mesmo período (Passivo Atuarial). Esses compromissos são representados, a valor presente, e indicam o custo total estimado para as despesas com aposentadorias e pensões no período (o intervalo futuro de 75 anos é definido por convenção). Quando aplicável, a compensação financeira a ser empregada pelo ente é adicionada ao lado dos ativos, para equilíbrio do balanço.

Assim, o **Balanço Atuarial tem finalidade diversa do demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias** trazido no item 9.2.1, porque este demonstrativo cuida tão somente das receitas e despesas verificadas no ano findo, enquanto o Balanço Atuarial procura mensurar, a valor presente, os valores recebíveis e compromissos a cumprir no tempo futuro. Essas diferenças são esquematizadas no quadro a seguir:

Demonstração	Demonstração do Resultado Previdenciário	Balanço Atuarial
O que afere	Resultado Previdenciário do exercício findo	Provisão matemática para o tempo futuro (75 anos)
Em que se baseia	Receitas e Despesas já realizadas	Valores a Pagar e a Receber projetadas
Qual o foco principal	Financeiro	Atuarial

Fonte: elaboração própria.

O Balanço Atuarial de 2020 foi segmentado em três partes, sendo duas delas relativas a servidores civis, reservadas, cada qual, aos fundos submetidos a regime financeiro de repartição (FUNAFIN) e de capitalização (FUNAPREV), este



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

implantado a partir de 01/04/2020, e uma terceira parte reservada ao Sistema de Proteção Social aplicada a militares do estado, efetivado após a ECF nº 103/2019 e Lei Federal nº 13.954/2019, promulgadas, respectivamente, em 12/11/2019 e 16/12/2019.

A soma das três partes acima (FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM) produziu como resultante um déficit atuarial (nos próximos 75 anos) trazido a valor presente de 31.12.2020, de R\$ 96.084.312.695,12 (R\$ 96,08 bilhões), conforme adiante reproduzido:

Balanco Atuarial do Estado de Pernambuco – em 31.12.2020

Em R\$

1. ATIVO		2. PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições		Valor Presente dos Benefícios Concedidos	
Item	Valores	Item	Valores
Sobre Salários	39.176.866.683,67	Aposentadorias	49.086.979.606,52
Sobre Benefícios	7.420.355.437,40	Pensões	28.686.182.008,63
Compensação Financeira	6.298.214.831,24	Valor Presente dos Benefícios a Conceder	
Ativo Atuarial FUNAPREV	16.149.279,67	Aposentadorias	57.741.273.811,68
Déficit Atuarial	96.084.312.695,12	Pensões	13.481.463.500,27
TOTAL	148.995.898.927,10	TOTAL	148.995.898.927,10

Fonte: Avaliações atuariais 2020 (data-base de reavaliação:dez/2020) do FUNAFIN, FUNAPREV e do Sistema de Proteção Social dos Militares (doc. 41, p. 14; doc. 42, p. 13; doc 43, p. 11).

Quando comparado ao Balanço Atuarial do ano anterior, vê-se que o balanço de 2020 contempla uma elevação de 4,09% do déficit atuarial atual, vez que o valor exposto no Balanço Atuarial de 2019 havia alcançado R\$ 92.307.866.296,84 (R\$ 92,31 bilhões), aumento esse próximo ao da variação inflacionária do exercício de 2020.

Para a obtenção desse resultante de R\$ 96,08 bilhões, o atuário aplicou percentual de juros (no caso, desconto) de 5,41% a.a. para o FUNAFIN, 5,40% a.a para o SPSM e 4,62% a.a. para o FUNAPREV, com base no inciso II do art. 26 da Portaria MF nº 464/2018, com vistas a trazer valores com desembolso/recebimento futuro para o valor presente. Esse critério já havia sido aplicado no balanço Atuarial de 2019.

Apesar de autorizar a aplicação de descontos quando do dimensionamento de montantes a valor presente, a Portaria MF nº 464/2018 determinou que a avaliação expusesse também à parte, o montante que seria resultante caso aplicada taxa de juros 0% a.a. Por esse critério, o déficit atuarial do estado teria sido reduzido de R\$ 303,03 bilhões (posição de 31/12/2019) para R\$ 295,75 bilhões (ao final de 2020) para o período futuro de 75 anos¹².

¹² O montante de R\$ 295,75 bilhões de déficit decorre da soma dos valores negativos de R\$ 217,56 bilhões, R\$ 84,35 bilhões e do valor positivo de R\$ 6,16 bilhões informados nos pareceres atuariais do FUNAFIN, SPSM e FUNAPREV, respectivamente, na hipótese que tivesse sido aplicada taxa de desconto de 0% a.a..



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

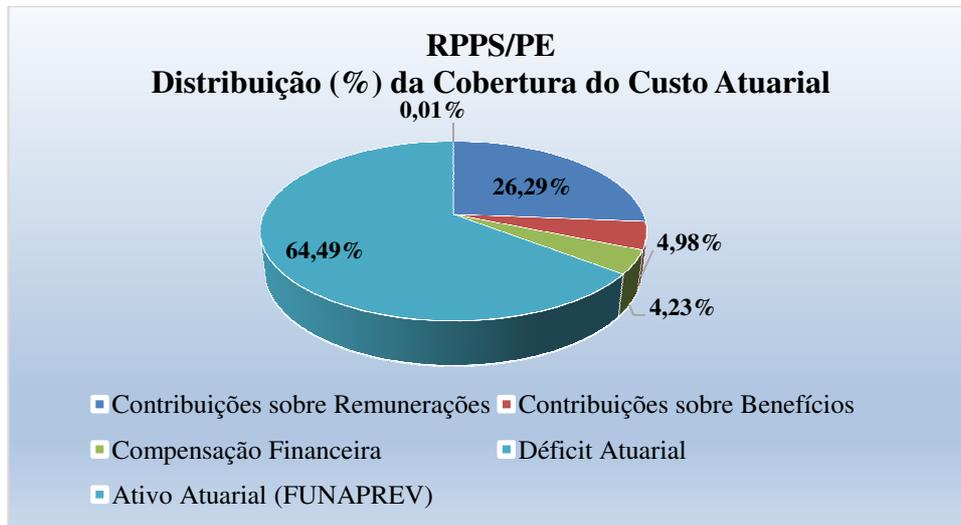
O Balanço Atuarial consolidado acima, levantado a valor presente, quando analisado em conjunto com os valores originais que lhe dão suporte, oferece as seguintes informações:

- 1.** O custo da totalidade das despesas com aposentadorias e pensões (concedidas e a conceder), pelos próximos 75 anos, foi estimado no montante de R\$ 148,99 bilhões, a valor presente); esse valor nominal foi superior em 20,55% aos R\$ 123,59 bilhões apurados ao final do ano anterior (elevação real de 15,34%, quando descontado o IPCA do ano de 2020);
- 2.** Já o montante dos direitos a receber, para a base futura de 75 anos, representado pelas contribuições previdenciárias incidentes sobre remuneração dos segurados ativos (patronal e segurados) e sobre benefícios (apenas sobre beneficiários), bem como sobre receitas de compensação previdenciária, foi estimado em R\$ 52,89 bilhões em 31/12/2020, valor superior em 69,08% aos R\$ 31,28 bilhões que haviam sido estimados ao final do ano anterior. Esses R\$ 52,89 bilhões indicam uma elevação efetiva de 69,08% comparativamente ao ano anterior;
- 3.** O déficit atuarial de R\$ 96,08 bilhões é, então, resultado da diferença negativa entre o Valor Presente das Contribuições Previstas, ilustrados a valor presente (R\$ 52,89 bilhões), e o Valor Presente do Passivo Atuarial (R\$ 148,99 bilhões);
- 4.** O déficit atuarial apontado (R\$ 96,08 bilhões) equivale a 64,49% do custo atuarial apontado no mesmo Balanço (R\$ 148,99 bilhões);
- 5.** Parte considerável do custo é de curto prazo, formada, entre outros fatores, pelo quantitativo de 15.540 servidores, em set/2020, que já reuniam ou estavam prestes a reunir as condições de pedido de aposentadoria (servidores com aposentação iminente) em no máximo quinze meses. Esse número foi reduzido em 5,81% em relação ao quantitativo de 16.498 apurados em set/2019.

Graficamente, então, o Balanço atuarial projeta a seguinte perspectiva futura de custeio do sistema pelos próximos 75 anos seguindo o regramento atual:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: Balanço Atuarial do RPPS/PE - em 31/12/2020 (doc. 41, p. 14; doc. 42, p. 13; doc 43, p. 11).

Análise

Como dito no ponto 1 do item 9.3.2. anterior, a elevação do déficit atuarial em 4,09% representou, de fato, uma redução de 0,41%, quando descontado o efeito inflacionário medido pelo IPCA, o que aponta para a estabilidade do déficit no comparativo entre finais de exercícios.

Segmentada entre receitas e despesas projetadas, o balanço atuarial de 2020 aponta uma elevação nos recebimentos estimados para os 75 anos futuros de cerca de 69,1% para receitas e uma elevação de 20,6% para as despesas projetadas no mesmo período. Em valores nominais, contudo, o efeito de ganho entre as receitas projetadas foi de R\$ 21,6 bilhões (de R\$ 31,3 bilhões estimados quando do encerramento de 2019 para R\$ 52,9 bilhões estimados ao final de 2020), enquanto o acréscimo das despesas foi estimado em R\$ 25,4 bilhões no longo prazo (estimativa atual de R\$ 149 bilhões ao final de 2020, frente a R\$ 123,6 bilhões estimados ao final de 2019).

No atual formato apresentado para a avaliação atuarial, não consta a informação de servidores com aposentadoria iminente. Oficiada à parte, a FUNAPE informou que este quantitativo, ao final de 2020, encontrava-se em 15.540 servidores.

Por sua vez, o quantitativo dos servidores com concessão de aposentadoria nos exercícios anteriores a 2020 é a seguir reproduzido:

Quantidade de aposentação de servidores no estado – últimos setes anos

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2.938	3.459	2.544	4.289	5.096	3.203	4.420	2.920

Fonte: Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco (2013 a 2018) e FUNAPE (2020).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Acredita-se que os intensos movimentos legislativos dos últimos exercícios, com assuntos voltados à Reforma da Previdência, verificados desde 2016, tenham pressionado servidores que poderiam estar em gozo de benefício de abono pecuniário a requererem aposentadoria e elevado o quantitativo entre os anos de 2016 a 2019. Passado o processo, o quantitativo de aposentação verificado em 2020 foi refreado.

9.3.3 Projeções atuariais de 2020: as previsões para o período futuro 2021/2095

As avaliações atuariais pertinentes a servidores civis (FUNAFIN e FUNAPREV) e militares (SPSM), efetuadas com data-base de 31/12/2020, e incluídas no presente processo (docs. 41, 42 e 43), trazem quadros demonstrativos contendo a projeção das receitas e despesas previdenciárias do estado para os próximos 75 anos (2021 a 2095).

9.3.3.1 FUNAFIN

A projeção atuarial referente ao FUNAFIN pode ser verificada na tabela abaixo, na qual são reproduzidas as linhas pertinentes aos quatro primeiros exercícios subsequentes a 2020 (2021 a 2024), o período de ápice do déficit anual deste grupamento (2043 a 2047) e, posteriormente a isso, linhas com intervalo médio de sete anos na projeção futura até os últimos anos da projeção:

Projeção atuarial do FUNAFIN – 2021 a 2095

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário
2021	5.714.186.048,80	2.105.503.141,39	151.143.248,82	-3.457.539.658,59
2022	5.778.762.822,34	2.055.217.459,47	170.382.090,03	-3.553.163.272,84
2023	5.840.660.634,15	2.001.909.565,48	189.230.923,02	-3.649.520.145,65
2024	5.906.753.340,08	1.944.168.096,99	210.400.132,46	-3.752.185.110,63
...				
2035	6.459.841.059,70	1.172.484.876,99	427.211.071,81	-4.860.145.110,90
2036	6.469.807.421,44	1.100.369.343,06	442.798.713,90	-4.926.639.364,48
2037	6.469.958.159,12	1.029.734.709,83	456.948.887,23	-4.983.274.562,06
2038	6.455.902.317,00	961.694.063,93	469.445.467,09	-5.024.762.785,98
2039	6.436.678.878,80	891.863.776,13	480.449.801,58	-5.064.365.301,09
2040	6.415.447.174,72	820.210.202,17	490.276.093,12	-5.104.960.879,43
2041	6.374.274.154,56	755.987.392,46	497.947.308,74	-5.120.339.453,36
2042	6.324.565.259,35	693.177.707,65	504.474.216,74	-5.126.913.334,95
2043	6.271.264.405,52	629.967.111,86	508.814.687,47	-5.132.482.606,19



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário
2044	6.207.155.015,66	570.115.882,33	511.439.043,18	-5.125.600.090,15
2045	6.135.226.237,71	511.801.087,07	512.349.780,79	-5.111.075.369,85
2046	6.054.523.186,56	455.968.258,92	510.491.047,74	-5.088.063.879,90
2047	5.964.542.989,87	402.714.030,24	506.817.045,43	-5.055.011.914,20
...				
2053	5.124.491.461,72	201.364.726,59	441.601.142,46	-4.481.525.592,67
...				
2058	4.181.714.838,75	137.690.477,05	359.504.266,21	-3.684.520.095,49
...				
2064	3.021.593.876,70	91.761.122,36	252.836.668,64	-2.676.996.085,70
...				
2072	1.649.487.391,54	46.491.830,47	126.506.016,22	-1.476.489.544,85
...				
2081	574.623.626,45	16.052.356,66	38.432.488,16	-520.138.781,63
...				
2088	169.406.998,14	5.108.935,73	10.690.181,73	-153.607.880,68
...				
2093	54.812.004,22	1.854.361,10	3.650.051,47	-49.307.591,65
2094	42.415.100,98	1.475.220,77	2.893.773,59	-38.046.106,62
2095	32.415.345,68	1.159.454,60	2.274.446,68	-28.981.444,40

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2020 (doc. 41, p. 25-26).

A soma dos resultados negativos anuais da tabela acima (caso fosse ilustrado todo o período de 2020 a 2094) alcançaria o valor de R\$ 74,07 bilhões informado como déficit atuarial do FUNAFIN, entendido como o total acumulado projetado para os próximos 75 anos de existência do fundo.

Este valor de R\$ 74,07 bilhões de déficit levado ao Balanço Atuarial do FUNAFIN é estimado após efetuada taxa de desconto de 5,40% a.a, possibilitada pela Portaria MF nº 464/2018. Sem esse desconto, o valor estimado seria de R\$ 217,56 bilhões no mesmo período de 75 anos futuros.

Vê-se que para o FUNAFIN há projeção de queda contínua para receitas de contribuições previdenciárias até 2095. Por sua vez, as despesas previdenciárias teriam crescimento contínuo até 2037, quando então atingiriam seu ápice para, em seguida, sofrerem reduções sequenciadas até o seu exaurimento, que não se daria antes do ano de 2094.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

O cotejo entre receitas e despesas previdenciárias anuais permite a projeção dos resultados previdenciários anuais futuros. Apesar de o ponto mais elevado das despesas ser estimado para 2037, a previsão do ápice de déficit anual é para o ano de 2043, quando este déficit anual tem previsão de atingir R\$ 5,13 bilhões.

9.3.3.2 Sistema de Proteção Social de Militares - SPSM

A projeção atuarial referente ao Sistema de Proteção Social de Militares (SPSM) pode ser constatada na tabela a seguir, na qual são igualmente reproduzidas as linhas pertinentes aos quatro primeiros exercícios subsequentes a 2020 (2021 a 2024), o período de ápice do déficit anual (2043 a 2047) e, posteriormente a isso, linhas com intervalo médio de oito anos na projeção futura até os últimos anos da projeção:

Projeção atuarial do SPSM – 2021 a 2095

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário
2021	1.819.584.210,30	333.785.901,00	0,00	-1.485.798.309,30
2022	1.810.377.879,68	333.155.382,62	65.160,19	-1.477.157.336,87
2023	1.805.921.576,15	332.302.566,04	65.184,95	-1.473.553.825,16
2024	1.822.983.223,67	331.036.566,81	101.651,74	-1.491.845.005,12
...				
2035	2.017.314.682,76	305.214.576,93	11.588.621,90	-1.700.511.483,93
...				
2043	2.246.671.771,44	270.844.550,10	45.782.198,75	-1.930.045.022,59
2044	2.237.669.622,50	265.880.894,22	47.976.067,11	-1.923.812.661,17
2045	2.250.487.783,90	260.461.975,79	49.216.834,11	-1.940.808.974,00
2046	2.229.433.796,72	255.079.200,67	51.131.986,32	-1.923.222.609,73
2047	2.217.281.520,50	249.453.470,15	52.682.147,46	-1.915.145.902,89
...				
2053	2.011.490.367,01	212.102.019,28	55.454.236,97	-1.743.934.110,76
...				
2058	1.688.991.069,45	177.344.062,29	51.849.916,94	-1.459.797.090,22
...				
2064	1.273.642.840,07	133.732.498,21	43.857.077,55	-1.096.053.264,31
...				
2072	754.815.523,04	79.255.629,92	27.455.850,17	-648.104.042,95
...				



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário
2081	304.983.863,14	32.023.305,63	9.295.470,04	-263.665.087,47
...				
2088	101.072.433,43	10.612.605,51	2.195.574,63	-88.264.253,29
...				
2093	33.853.125,64	3.554.578,19	527.964,28	-29.770.583,17
2094	26.134.038,75	2.744.074,07	377.902,07	-23.012.062,61
2095	19.835.322,87	2.082.708,90	266.135,08	-17.486.478,89

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2020 (doc. 43, p. 21-22).

O déficit atuarial do grupo dos militares do estado tem crescimento similar ao do grupo dos civis no FUNAFIN. Vê-se aqui que o ápice das despesas projetadas para o grupo tem previsão de ocorrência em 2045, com redução de receitas também de forma contínua e progressiva. Da junção desses fatores, tem-se que o déficit atuarial previsto, também para 2045, é de R\$ 1,94 bilhão para esse grupo.

O somatório dos déficits ao longo dos próximos 75 anos produz um déficit atuarial total para o grupo, no período, de R\$ 28,17 bilhões (quando aplicado o desconto de 5.41% a.a.). Caso não fosse aplicada tal taxa de desconto, o valor estimado para o período seria de R\$ 84,35 bilhões.

9.3.3.3 FUNAPREV

Diferentemente das projeções aplicadas ao FUNAFIN e ao SPSM, para os quais a estimativa de receitas futuros é decrescente e com prazo de exaurimento estimado, o FUNAPREV tem projeção de alavancagem de receitas contínua, o que pode ser verificado na tabela adiante. Novamente, reproduzimos as linhas pertinentes aos quatro primeiros exercícios subsequentes a 2020 (2021 a 2024), os períodos que coincidem com o ápice do déficit previdenciário consolidado estadual (2043 a 2058) e, posteriormente a isso, linhas com intervalo médio de oito anos na projeção futura até os últimos anos da projeção:

Projeção atuarial do FUNAPREV – 2021 a 2095

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário	Resultado Ac. Capitalizado
2021	755.628,76	299.051.471,32	0,00	298.295.842,56	315.191.804,64
2022	966.442,38	342.797.371,87	0,00	341.830.929,49	671.596.026,70
2023	1.189.421,49	387.768.177,31	0,00	386.578.755,82	1.089.226.875,99
2024	1.425.789,28	435.202.417,59	0,00	433.776.628,31	1.573.365.289,38
...					



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário	Resultado Ac. Capitalizado
2035	10.529.339,27	974.746.979,86	1.552.256,60	965.769.897,19	12.505.538.688,80
2043	28.744.377,09	1.304.990.870,57	3.914.249,60	1.280.160.743,08	28.685.061.207,29
2044	31.604.989,05	1.341.538.058,17	4.205.910,01	1.314.138.979,13	31.325.490.346,53
2045	35.292.950,19	1.375.870.392,66	4.546.649,10	1.345.124.091,57	34.118.988.185,92
2046	41.026.888,56	1.407.835.702,55	4.998.937,17	1.371.807.751,16	37.068.330.597,96
2047	537.335.703,21	1.438.728.035,65	5.381.456,48	906.773.788,92	39.689.005.632,16
...					
2053	1.366.835.780,03	1.520.033.587,28	6.595.394,58	159.793.201,83	56.295.434.076,32
2054	1.500.268.103,55	1.509.477.608,90	6.559.258,69	15.768.764,03	58.914.093.583,21
2055	1.624.014.018,16	1.513.214.135,94	6.533.094,17	-104.266.788,05	61.533.794.579,19
2056	1.750.674.674,48	1.515.920.844,64	6.477.675,75	-228.276.154,09	64.150.611.404,86
2057	1.871.416.988,27	1.517.716.249,83	6.384.609,17	-347.316.129,27	66.769.380.097,82
2058	1.991.691.041,61	1.518.895.906,46	6.263.355,84	-466.531.779,31	69.390.015.230,25
...					
2064	2.556.238.146,32	1.523.977.949,68	5.205.205,00	-1.027.054.991,64	85.617.088.789,69
...					
2072	2.928.123.880,81	1.535.191.451,56	3.260.628,27	-1.389.671.800,98	111.041.814.959,83
...					
2081	3.567.666.397,45	1.524.096.672,30	1.174.333,74	-2.042.395.391,41	148.131.324.280,15
...					
2088	3.660.646.073,02	1.520.057.635,50	276.999,09	-2.140.311.438,43	186.440.122.779,71
...					
2093	3.598.108.884,27	1.523.009.535,67	51.197,58	-2.075.048.151,02	222.161.058.574,35
2094	3.578.499.859,41	1.523.838.460,24	33.079,57	-2.054.628.319,60	230.378.328.362,91
2095	3.559.910.755,68	1.524.902.992,61	20.557,03	-2.034.987.206,04	238.995.175.148,20

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2020 (doc. 42, p. 21-22).

Para o FUNAPREV, vê-se que a perspectiva de resultados previdenciários anuais positivos para os primeiros exercícios de funcionamento. Apesar de haver perspectiva de que ocorram resultados negativos no médio prazo (no quadro acima, a partir de 2055), há previsão de que, quando do seu alcance, haverá reservas atuariais suficientes à manutenção do equilíbrio do sistema, de modo a que o sistema tenha suporte continuado por um maior período futuro.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

9.3.3.4 Consolidado

Quando aglutinadas as projeções para o FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM, chega-se a um ápice de déficit anual de R\$ 6,065 bilhões projetado para dois momentos (2047 e 2053) para então iniciar-se uma redução gradual, conforme abaixo retratado:

Projeção atuarial consolidada (FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM) – 2021 a 2095

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário
2021	7.534.525.887,86	2.738.340.513,71	151.143.248,82	-4.645.042.125,33
2022	7.590.107.144,40	2.731.170.213,96	170.447.250,22	-4.688.489.680,22
2023	7.647.771.631,79	2.721.980.308,83	189.296.107,97	-4.736.495.214,99
2024	7.731.162.353,03	2.710.407.081,39	210.501.784,20	-4.810.253.487,44
...				
2035	8.487.685.081,73	2.452.446.433,78	440.351.950,31	-5.594.886.697,64
...				
2043	8.546.680.554,05	2.205.802.532,53	558.511.135,82	-5.782.366.885,70
2044	8.476.429.627,21	2.177.534.834,72	563.621.020,30	-5.735.273.772,19
2045	8.421.006.971,80	2.148.133.455,52	566.113.264,00	-5.706.760.252,28
2046	8.324.983.871,84	2.118.883.162,14	566.621.971,23	-5.639.478.738,47
2047	8.719.160.213,58	2.090.895.536,04	564.880.649,37	-6.063.384.028,17
2048	8.655.341.647,66	2.047.736.225,01	560.051.814,96	-6.047.553.607,69
2049	8.584.305.650,02	2.020.386.992,33	553.225.174,07	-6.010.693.483,62
2050	8.494.628.621,41	1.995.308.220,29	543.644.135,00	-5.955.676.266,12
2051	8.422.908.222,17	1.973.109.632,21	531.978.043,12	-5.917.820.546,84
2052	8.325.172.849,51	1.951.498.217,17	518.511.314,42	-5.855.163.317,92
2053	8.502.817.608,76	1.933.500.333,15	503.650.774,01	-6.065.666.501,60
2054	8.400.117.550,57	1.899.880.236,61	487.720.817,37	-6.012.516.496,59
2055	8.273.082.148,08	1.882.622.786,40	471.135.731,91	-5.919.323.629,77
...				
2058	7.862.396.949,81	1.833.930.445,80	417.617.538,99	-5.610.848.965,02
...				
2064	6.851.474.863,09	1.749.471.570,25	301.898.951,19	-4.800.104.341,65
...				



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário
2072	5.332.426.795,39	1.660.938.911,95	157.222.494,66	-3.514.265.388,78
...				
2081	4.447.273.887,04	1.572.172.334,59	48.902.291,94	-2.826.199.260,51
...				
2088	3.931.125.504,59	1.535.779.176,74	13.162.755,45	-2.382.183.572,40
...				
2093	3.686.774.014,13	1.528.418.474,96	4.229.213,33	-2.154.126.325,84
2094	3.647.048.999,14	1.528.057.755,08	3.304.755,23	-2.115.686.488,83
2095	3.612.161.424,23	1.528.145.156,11	2.561.138,79	-2.081.455.129,33

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2020 (doc. 41, p. 25-26, doc. 42, p. 21-22 e 43, p.21-22).

Análise

Como informado, a avaliação atuarial oferecida pelo estado ao final de 2020 contempla três partes componentes: FUNAFIN, FUNAPREV (este com funcionamento iniciado em 01/04/2020) e SPSM.

Deve-se ter em mente que há premissas diferentes aplicadas a estes grupos. Para o FUNAFIN, a primeira premissa aplicada é de **ausência de novos entrados**, ou seja, a não reposição de servidores, situação que encaminha tanto receitas, num primeiro momento, quanto despesas, num segundo momento, ao processo de redução (mais drástica para receitas do que para despesas) e posterior extinção. Note-se, quanto a isso, que o FUNAFIN tem receitas de contribuições previstas quase inexistentes para o ano de 2095, quando comparadas às do ano de 2021.

A premissa de ausência de reposição de servidores na projeção para o Plano Financeiro (submetido a regime de repartição) do FUNAFIN decorre da coexistência, em paralelo, do FUNAPREV (submetido a regime de capitalização), no qual os servidores civis que vierem a ser empossados serão inscritos.

O SPSM, cujo funcionamento apartado dos demais sistemas previdenciários teve autorização pela ECF nº 103/2019, tem previstas, à semelhança do FUNAPREV, novas entradas ao Sistema, as quais ocorrem a cada provimento de policiais militares aos quadros do estado, no entanto como destacado no item 9.3.1, tem aplicada taxa de reposição zero por ocasião da avaliação atuarial.

Com a entrada em operação do FUNAPREV, a avaliação atuarial do estado passou, a partir do final de 2020, a ser obtida pela junção desta com a avaliação do novo FUNAPREV e os dados do Sistema de Proteção Social dos Militares.

Há uma tendência a que o fundo FUNAPREV apresente resultados anuais superavitários nos primeiros exercícios, em vista da previsão de despesas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

previdenciárias ausentes ou inferiores às receitas para o novo grupamento de servidores. A junção de tais resultados provavelmente superavitários do FUNAPREV minimizará o resultado consolidado do estado, até aqui representado apenas pelos resultados do FUNAFIN (deficitários).

Em nosso entendimento, portanto, a demonstração de projeção atuarial do FUNAFIN para os 75 exercícios futuros passa a refletir melhor o déficit atuarial do referido Fundo no mesmo período e, conjuntamente agora com a do FUNAPREV e do SPSM, oferecerá uma posição mais precisa da situação atuarial do estado.

Uma ressalva importante quanto a projeções futuras diz respeito a que alguns dados trazidos em avaliações atuariais fogem da realidade em razão da necessidade de aplicação de premissas que, embora devam, por critério, ser conservadoras, escapam da realidade prática.

Uma das premissas que mais interferem em tais avaliações diz respeito ao estoque de servidores que já se considera terem concluído os requisitos para concessão de aposentadoria (as chamadas aposentadorias iminentes). As avaliações atuariais tomam por premissa a requisição de todas as aposentadorias em tempo presente por seus respectivos titulares de Direito. No caso do Estado de Pernambuco, tem-se que o número de aposentadorias iminentes (15.540) representa 16% do total de servidores em atividade no estado, o que impacta as projeções financeiras do sistema de previdência estadual, sobretudo para os anos mais próximos.

Em decorrência da aplicação de tal premissa, tanto a despesa previdenciária quanto a receita de compensação entre sistemas previdenciários tendem a ser superestimadas e até distantes da realidade. Por outro lado, a de receitas de contribuições de servidores tende a ser estimada a menor em tais avaliações.

Com relação à previsão, no balanço, de receitas de compensação previdenciária de ordem superior a R\$ 151 milhões anuais a curto prazo, vê-se um considerável distanciamento quando coletados os dados disponíveis no e-Fisco. Em 2020, tais receitas, que são previstas nos arts. 201 e 202 da CF e na Lei Federal nº 9.796/1999, somaram R\$ 16,88 milhões apenas. A distorção a maior em cerca de R\$ 134 milhões anuais compensa parte dos valores que, por aplicação do princípio da prudência, culminam se revelando a menor para as receitas de contribuições.

Através do princípio do conservadorismo anteriormente mencionado, é recomendado ao profissional atuário que projete as despesas e receitas em volume que caracterize o pior cenário dentre os possíveis. Logo, na prática, os valores projetados como resultado anual para o curto prazo tendem a ser piores do que os efetivamente incorridos.

Sabe-se, por exemplo, que, dos 16.498 de servidores iminentes de aposentadoria em 31/12/2019, um total de 2.920 (apenas 17,7%, portanto) requereu sua aposentadoria ao longo de 2020, número este contido em razão do abono de permanência verificado no exercício. As avaliações atuariais partem da premissa de que todos os requerimentos possíveis iriam ocorrer no período, o que de pronto funciona



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

como vetor de subdimensionamento das receitas de contribuições e de superdimensionamento de despesas do FUNAFIN, bem como de superdimensionamento de receitas de compensação previdenciária. Por tal razão (do conservadorismo aplicado às projeções da área), e pela ausência de requerimento de aposentadorias iminentes, as projeções culminam apresentando quadro mais pessimista do que o que terminou sendo revelado logo em seguida.

Todavia, em função não apenas desse princípio, mas também da premissa aplicada ao sistema previdenciário do estado, de ausência de novos entrados aplicado a todo o RPPS por ocasião da avaliação atuarial ao final de 2019 (o FUNAPREV ainda não havia entrado em operação), o valor do déficit anual projetado para o exercício de 2020 sob análise foi destoante do resultado efetivo em R\$ 1,025 bilhão (R\$ 4,531 bilhões negativos projetados e R\$ 3,506 bilhões auferidos na prática). Esse fato é suficiente a que se acredite que o déficit anual do estado não deverá avançar de forma tão rápida, a alcançar 22,11% da RCL no ano de 2047, como projetado na avaliação de 2020 (em 2020, esse percentual foi de 12,87% da RCL).

A ausência de atualização monetária, vista de forma isolada, não chega a distorcer informações da projeção porque funciona no mesmo sentido para receitas e despesas (a menor, para ambas).

Assim, deve-se relativizar o tamanho do ápice do déficit atuarial, estimado para 2047, projetado para o final de 2020. A informação de que o ápice seria de R\$ 6,06 bilhões de certa forma já é menos pessimista que o projetado ao final de 2019 (de R\$ 7,13 bilhões), mas ainda contempla um “peso” de déficit futuro que ainda não foi integralmente ajustado pelas medidas da ECF nº 103/2019. A projeção futura ainda é sujeita a uma melhor acomodação após os primeiros exercícios de convivência do plano submetido ao regime de capitalização FUNAPREV com o em exaurimento FUNAFIN (sem previsão de novos entrados).

O tamanho da elevação do comprometimento da RCL dos atuais 12,87% dependerá de diversos fatores até 2047, que passam sobre a criação ou não de alíquotas extraordinárias para o período crítico da transição (previstos para o período compreendido entre 2035 até 2053) e dos níveis de refreamento de aposentações promovido pela EC nº 103/2019.

Conclui-se, então, que o modelo que passou a ser adotado (autorizado pela Portaria MF nº 464/2018) tenderá a mostrar coerência em números a partir dos próximos exercícios, com a consolidação do FUNAPREV, bem como quando houver margem de aplicação de ajustes proporcionais, pelo atuário, quanto a valores muito distantes da realidade frente aos historicamente observados.

9.3.4 Estatísticas da massa

Os resultados obtidos nas avaliações atuariais do exercício de 2020 se originaram dos dados cadastrais posicionados de servidores civis (FUNAFIN e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

FUNAPREV) e militares (SPSM) com data-base de setembro/2020. Nesse contexto, são reproduzidos e analisados a seguir alguns dados estatísticos dessas bases cadastrais.

a) Médias gerais dos ativos e beneficiários

A ponderação dos dados trazidos nas avaliações atuariais de 2020 pertinentes ao FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM permite a obtenção dos seguintes dados consolidados relativos ao quantitativo de servidores e beneficiários do RPPS/PE ao final do exercício de 2020, bem como sua remuneração média no exercício.

Item	Ativos	Beneficiários*	Total
Quantitativo de ativos/beneficiários	96.299	98.399	194.698
Remuneração média/Benefício médio – em (R\$)	5.537,13	5.059,71	5.295,85

Fonte: Avaliações atuariais do RPPS/PE (FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM) – Data Base: 31.12.2020 (doc. 41, p. 11-12; doc. 42, p. 10-11; e doc. 43, p. 8-9). A remuneração média foi obtida por cálculo próprio, após média ponderada dos dados da avaliação atuarial

Nota (*): Nos beneficiários, incluem-se aposentados e pensionistas.

Análise

Verificou-se que os dados ilustrados nas avaliações atuariais de dezembro/2020 (realizadas pela empresa “Vesting”) não observaram grande oscilação frente à oferecida pela avaliação anterior (também por esta efetuada) no que tange a quantitativo. A constância foi verificada pela baixa variação de informações frente ao banco de dados apresentado nas duas avaliações, as quais indicam coerência com o interstício temporal de doze meses e com a evolução histórica da série. Constam na referida base servidores em atividade, aposentados e pensionistas com registro original nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do TCE-PE e MPPE.

Visto assim, os dados do quadro acima permitem os comentários a seguir:

a) O quantitativo de beneficiários (aposentados e pensionistas do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM), que representava 49,1% da população total de ativos, inativos e pensionistas em 2019, já representa 50,53% da população total de 194.698 pessoas vinculadas ao fundo previdenciário ao final de 2020;

b) A curva de crescimento do percentual estabelecida nesse período permaneceu em vigor a par de reposições em quantitativo inferior ao número de saídas em 2020;

c) O número líquido de servidores que deixaram de compor o quadro de ativos em 2020 foi de 3.629, diferença havida entre as aposentações/falecimentos/exonerações e o número de novos servidores empossados;

d) No caso específico do FUNAFIN, que constituiu o principal enfoque da análise referente ao exercício anterior:

1) O número de ativos inscritos no FUNAFIN, ao final de 2020, correspondeu a 0,98 beneficiários do sistema. Esse coeficiente, que no ano anterior era



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

de 1,04, foi reduzido também em função da reposição apenas parcial de servidores em relação aos que requereram aposentadoria;

2) A remuneração média dos servidores ativos (R\$ 5.637,09) revelou-se acima da verificada no ano anterior (R\$ 5.554,54) em 1,48%, percentual inferior à variação do IPCA do exercício (4,52%); e

3) A remuneração média dos beneficiários (R\$ 4.717,07) revelou-se abaixo da verificada no ano anterior (R\$ 4.973,86) em 5,44%.

b) Quantitativo de servidores ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas)

As avaliações atuariais do RPPS/PE (FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM) do exercício de 2020 – as quais, em relação ao quantitativo de servidores, considera a data 30/09/2020, informa que, do quantitativo total de 194.698 segurados ativos e beneficiários vinculados ao RPPS/PE, 96.299 eram servidores ativos, 74.994 aposentados e 23.405 pensionistas, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Ano	Quantitativo (estoque) de segurados ativos e beneficiários do RPPS/PE em 2019 e 2020			
	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
2019	99.928	73.666	22.623	196.217
2020	96.299	74.994	23.405	194.698
Variação (2020-2019)	-3.629	1.328	782	-1.519

Fonte: Avaliações atuariais do RPPS/PE 2020/2019 (doc. 41, p. 11-12; doc. 42, p. 10-11; e doc. 43, p. 8-9).

Análise

O total de segurados previdenciários do estado observou redução de 0,77% em relação ao término do ano anterior, quando eram quantificados 196.217 vínculos. De fato, o contingente que tem aumentado, dentro deste total, é o de aposentados, cujo crescimento quantitativo líquido foi de 1.328 em um exercício. A redução do quantitativo de ativos em 3.629 mantém o patamar de servidores efetivos do estado abaixo dos 100 mil servidores.

c) Proporção segurados ativos/aposentados

A proporção entre quantitativo de segurados ativos e inativos (aposentados) no estado, que no ano anterior (2019) teve quociente de 1,36, foi reduzida para 1,28 em 2020, conforme a seguir é reproduzido:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Sexo	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Masculino	47.558	28.669	1,65
Feminino	48.741	46.325	1,05
Estoque 2020	96.299	74.994	1,28

Fonte: Avaliações atuariais do RPPS/PE 2020/2019 (doc. 41, p. 11-12; doc. 42, p. 10-11; e doc. 43, p. 8-9).

Análise

A relação de 1,28 acima, constituída entre os servidores em atividade e a quantidade de aposentados, é obtida quando considerados os quantitativos gerais do estado (todos os Poderes).

No exercício de 2019, tal proporção era de 1,36 e, em 2018, de 1,44. Constata-se, portanto, uma curva de tendência decrescente desse quociente, em proporção acentuada, aspecto que informa a reposição apenas parcial e, principalmente, a dificuldade de custeio do sistema pelos participantes, obrigando o ente público a coberturas financeiras crescentes na atual modelagem.

Sabe-se, por dados históricos, que a proporção próxima a 1 é vetorizada pelo Poder Executivo estadual, havendo no Poder Judiciário, por outro lado, relação mais confortável (era de 8,79 no exercício de 2017, última apuração).

A relação entre ativos e aposentados só não é mais próxima ao quociente 1 graças ao número de servidores que reúnem condições de se aposentar, mas ainda não o fizeram. Caso esses servidores optassem, em conjunto, em requerer a aposentadoria, haveria transferência de valores da folha de ativos para a folha de inativos. O estado, nessa hipótese, deixaria de arcar com o abono de permanência atualmente custeado (em 2020, foram despendidos R\$ 230,2 milhões entre civis e militares), mas, em compensação, ter-lhe-ia contra si demandada alguma reposição de servidores.

d) Previsão das Aposentadorias Programadas - 2020/2021

A tabela a seguir, obtida junto a FUNAPE, evidencia o quantitativo de aposentadorias programadas dos servidores, na posição de 30/09/2020, ainda para aquele exercício de 2020, bem como o subseqüente.

ANO	TIPO DE APOSENTADORIA				TOTAL
	Professor	Policia Civil	Policia Militar	Demais Categorias	
2020	1.551	544	1.005	7.109	10.209
2021	3.026	85	75	2.145	5.331
TOTAL	4.577	629	1.080	9.254	15.540

Fonte: FUNAPE (doc. 44).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

O quantitativo total de aposentadorias programadas até o final do exercício de 2020, de 15.540, equivale a 16,1% do total dos servidores em atividade. Esse quantitativo é o que se denomina como aposentadorias iminentes.

Análise

O número de aposentadorias iminentes deve ser interpretado com ressalvas, indicando, na verdade, um total acumulado de aposentadorias que era esperado de realização não apenas em 2020, mas também de anos anteriores e que, por qualquer razão, culminou não se concretizando. Das hipóteses havidas para isso, seguramente a que abarca o maior número de manutenção em atividade se deve à existência do benefício intitulado abono de permanência¹³ (através do qual o servidor que já reúne condições de obter aposentadoria opta por permanecer em serviço mediante o recebimento de abono mensal em pecúnia).

Portanto, apesar de existirem, em 30/09/2020, 15.540 servidores com aposentadoria programada até o término de 2021, na prática, **se mantido o abono de permanência com os critérios atuais**, a expectativa de requisição e de concessão de tais aposentadorias até 31/12/2021 é reduzida em cerca de 80% do referido quantitativo.

O e-Fisco informa que em 2020 o estado despendeu R\$ 131,67 milhões a título de abono de permanência para servidores civis e militares (cerca de 1,98% de sua folha de aposentados/pensionistas). Se, por outro lado, os servidores que já compunham o universo daqueles com aposentadoria iminente reuniam requisitos de aposentadoria (até o término de 2020) mas optaram por não a requerer, assim o fizessem, o valor financeiro adicional que teria sido acrescido à folha de inativos seria, segundo cálculos que se prendem, à renda média, superiores a R\$ 576 milhões em 2020. A reposição dessa mão de obra, por novos servidores, teria impacto na folha de ativos trazendo, então, mais custo operacional para o estado.

Dessa verificação, se conclui que o abono de permanência tem se mostrado vantajoso, ao menos atuarialmente, ao poder público, que por meio desse instrumento culmina postergando o custo de aposentadoria do servidor que já reúne requisitos de sua requisição, sem precisar necessariamente repor aquele posto de serviço.

De toda forma, vê-se que sua manutenção configura segurança para o ente, pois caso esse benefício seja extinto, ter-se-á em curto prazo um expressivo percentual de migração para a inatividade sobre os servidores em atividade.

Visto assim, deve-se ponderar que o custo de transição inaugurado com a implantação do FUNAPREV em 01/04/2020 terá menores impactos financeiros ao estado no curto prazo caso sejam mantidos os estímulos existentes na atualidade a que os servidores que já cumpriram os requisitos de aposentadoria optem por permanecer em atividade, o que reduz a necessidade de reposição da força de trabalho.

¹³ Após o cumprimento de todos os requisitos exigidos à aposentadoria por idade, é permitido ao servidor permanecer em atividade e perceber abono mensal por mais dez anos, se mulher; ou cinco anos, se homem, de valor mensal que tem por limite o que lhe é retido a título de contribuição previdenciária.



9.3.5 Evolução quantitativo-financeira de servidores e beneficiários

As avaliações atuariais com data-base de 2020, para servidores civis (doc. 41, p. 11-12; doc. 42, p. 10-11) e militares (doc. 43, p. 8-9) trazem ainda quadro que oferece dados quantitativos de servidores e de beneficiários do FUNAFIN, do FUNAPREV e do SPSM pertinentes a 2020 (estes últimos entendidos como a soma de aposentados e pensionistas), permitindo calcular a remuneração média mensal. Nesse sentido, o quadro a seguir efetua um cotejo entre esses dados e aqueles publicados nas últimas quatro avaliações atuariais:

Item	2016	2017	2018	2019	2020
Nº Servidores Ativos	101.946	102.819	102.228	99.928	96.299
Idade Média de Ativos	46,5	46,1	45,9	46,4	46,05
Remuneração Média de Ativos (R\$)	4.454,51	5.019,97	5.185,86	5.554,54	5.537,13
Nº Beneficiários	89.074	91.188	93.719	96.289	98.399
Idade Média de Beneficiários	67,6	67,3	68,2	69,0	65,9
Benefício Médio (R\$)	3.964,22	4.408,60	4.650,87	4.973,86	5.059,71

Fonte: Avaliações atuariais do RPPS/PE – Data Base: 31/12/2020 (doc. 41, p. 11-12; doc. 42, p. 10-11; e doc. 43, p. 8-9).

Das informações contidas no quadro acima, pode-se aferir que:

a) O quantitativo de servidores ativos apresentou redução gradativa nas avaliações atuariais do RPPS/PE entre 2016 e 2020. Comparados os anos de 2016 e 2020, o número de ativos apresentou diminuição de 5,53% (redução líquida de 5.647 servidores);

b) A remuneração média dos servidores ativos na atual avaliação atuarial de dez/2020 (R\$ 5.637,09), em comparação à avaliação anterior, de dez/2019 (R\$ 5.554,54), teve um acréscimo de 1,48% (em valor nominal), percentual inferior aos índices de inflação do ano de 2020, a exemplo do medido pelo IPCA (cuja variação foi de 4,52%);

c) Entre 2016 e 2020, a variação da remuneração média salarial dos servidores em atividade foi de 24,30% (em valor nominal), enquanto a variação total do IPCA de dezembro/2016 a dezembro/2020 alcançou 22,10%¹⁴;

d) Em contrapartida à redução quantitativa de servidores em atividade, houve elevação em 10,47% no número de beneficiários (aposentados ou pensionistas) na folha de inativos/pensionistas do estado entre 2016 e 2020;

¹⁴ Cálculo efetuado no site www.calculoexato.com.br.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

e) O valor do benefício médio do contingente de 98.399 beneficiários na atual avaliação atuarial de dez/2020 (R\$ 4.717,07), em comparação ao da avaliação anterior, de dez/2019 (R\$ 4.973,86), apresentou variação negativa de 5,44%;

f) No período de 2016 a 2020, a variação do benefício médio foi de 27,63% (em valor nominal), enquanto a variação total do IPCA de dezembro/2016 a dezembro/2020 alcançou 22,10%¹⁵.

9.3.6 Aproveitamento das projeções atuariais a partir da operacionalização do FUNAPREV

As projeções atuariais efetuadas pelo estado nas últimas cinco avaliações não foram suficientes para revelar os resultados previdenciários do estado a curto prazo. De fato, elas ofereceram projeções que culminaram se revelando mais pessimistas do que os resultados efetivos obtidos na sequência, conforme abaixo resumido:

Em R\$ bilhões

Exercício	Receitas Projetadas	Receitas Realizadas	Despesas Projetadas	Despesas Realizadas	Resultado Projetado	Resultado Realizado	Diferença
2015	2,06	2,51	4,33	4,26	-2,27	-1,75	0,52
2016	2,15	2,44	4,9	4,54	-2,75	-2,10	0,65
2017	2,2	2,89	5,29	5,38	-3,09	-2,49	0,6
2018	2,31	3,15	5,91	5,75	-3,6	-2,60	1,00
2019	2,99	3,25	6,75	6,28	-3,76	-3,03	0,73
2020	2,65	3,09	7,18	6,59	-4,53	-3,50	1,03

Fonte: Projetadas: Avaliações Atuariais do RPPS de Pernambuco de dezembro/2015 a dezembro/2020.

Realizadas: Demonstração de Receitas e Despesas Previdenciárias RREO 6º bimestre (exercícios 2015 a 2020).

Note-se que o resultado previdenciário de 2020, que decorreu do cotejo entre receitas e despesas previdenciárias efetivamente realizadas/incorridas, se afastou do que havia sido projetado em R\$ 1,03 bilhão, no ano sob análise, reiterando o mesmo distanciamento ante o projetado verificado em 2018.

O distanciamento das projeções frente aos resultados efetivos ocorre por duas razões: a regra do conservadorismo aplicável às projeções atuariais e o fato de que as projeções atuariais relativas ao ano de 2020 (concretizadas ao final de 2019) ainda partiram da premissa de ausência de novos ingressos futuros de contribuintes ao RPPS do estado (que a partir de agora só se aplica ao FUNAFIN, e não ao FUNAPREV).

A partir do novo cenário que agora é constituído há uma maior propensão de acerto para as projeções futuras previdenciárias do estado, haja vista que os dados do fundo previdenciário submetido ao regime financeiro de repartição (FUNAFIN), que não permite novos entrados, possam ser estimados à parte daquele que permite novos

¹⁵ Cálculo efetuado no site www.calculoexato.com.br.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

ingressos de participantes (o FUNAPREV), oferecendo uma situação consolidada mais realista para a situação previdenciária do ente federativo.

Outro fato relevante da análise comparativa das últimas projeções é a informação nelas contida quanto ao momento e ao tamanho do ápice do déficit atuarial. A avaliação atuarial mais recente, de dezembro/2020, que projeta um ápice do déficit previdenciário anual compreendido entre R\$ 5,6 bilhões e R\$ 6,06 bilhões para o período de 2035 a 2058, transparece se aproximar da realidade, conforme a seguir ilustrado:

Resumo da Últimas Projeções Atuariais do RPPS/FUNAFIN

Momento da avaliação	Período futuro projetado	Ano do ápice do déficit projetado	Período mais crítico projetado	Déficit atuarial anual projetado no período mais crítico
dez/15	2016-2091	2039	2025 a 2044	4,44 a 4,72
dez/16	2017-2092	2040	2025 a 2046	4,43 a 4,87
dez/17	2018-2093	2042	2028 a 2048	5,01 a 5,55
dez/18	2019-2093	2043	2031 a 2050	5,44 a 6,05
dez/19	2020-2094	2045	2032 a 2053	6,14 a 7,13
dez/20	2021-2095	2047	2035 a 2058	5,60 a 6,06

Fonte: Avaliações Atuariais de Dez/2015 a Dez/2019 e de Dez/2020 (doc. 41, p. 25-26; doc. 42, p. 24-25; doc. 43, p. 21-22).

As projeções acima são todas a valor presente sendo ainda desconsiderada a inflação, o que significa dizer que o atuário projetou, em dezembro/2020, que o peso anual dos aportes necessários ao sistema em 2047 (daqui a 26 anos, portanto) será 72,93% superior ao que foi verificado em 2020 (R\$ 3,51 bilhões). Na avaliação anterior (de 2019), o ápice do déficit de R\$ 7,13 bilhões (projetado ali para 2045) estimava um peso de 134,6% superior ao resultado negativo daquele exercício de 2019.

De toda forma, comparada a projeção realizada ao final de 2020 àquela efetuada ao término de 2019 é verificada uma redução das expectativas de déficit previdenciário anual para os momentos mais difíceis do período de transição iniciado em abril/2020, com a operacionalização do FUNAPREV. a sistemática de projeção adotada pela empresa de atuária que assumiu o serviço desde o final de 2018 minimizou o distanciamento entre projeção e realidade.

Com a segregação de massas previdenciárias implantada desde a data de 01/04/2021, a soma das projeções aplicáveis ao FUNAFIN e ao FUNAPREV, incluído o SPSM, permitirá ao estado oferecer, gradativamente, uma estimativa mais próxima da realidade em comparação ao cenário anterior.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

9.4 Avaliação do sistema de previdência estadual no cenário pré-FUNAPREV (2001 a 2020) e perspectivas futuras

Como dito inicialmente, o estado de Pernambuco deflagrou a operacionalização do FUNAPREV a partir de 01/04/2020, sendo a este fundo previdenciário inscritos todos os servidores efetivos empossados a partir da referida data. À parte disso, permanece pendente a instituição do Regime de Previdência Complementar, cujo prazo permitido pela ECF nº 103/2019 foi de dois anos contados a partir da promulgação daquela emenda.

Pode-se dizer que, entre a EC 20/1998 e a EC 103/2019 (21 anos, portanto), o estado de Pernambuco manteve inalterada sua política de equacionamento de dívidas atuariais, quando verificado que as medidas efetivas tomadas no período se resumiram, predominantemente, à majoração de alíquotas e a medidas apenas **preparatórias** de operacionalização do FUNAPREV agora implantado.

Nesse sentido, reproduzimos as referidas alíquotas previdenciárias no período.

Período	Alíquota Servidor	Alíquota patronal	Total
Antes de maio/2000	11%	11%	22%
maio/2000 a abril/2005	13,5%	13,5%	27%
maio/2005 a abril/2010	13,5%	20%	33,5%
maio/2010 a jul/2020	13,5%	27%	40,5%
A partir de ago/2020	14%	28%	42%

Fonte: elaboração própria.

O quadro abaixo, por sua vez, traz a evolução do resultado previdenciário negativo do estado (o prejuízo anual do estado com sua Previdência), de forma intercalada, a cada dois anos, entre 2004 e 2020, bem como sua participação percentual frente à sua RCL estadual.

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS-PE 2001 a 2020 – Em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO								
	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Resultado Previdenciário Negativo	804	731	937	798	1.169	1.428	2.098	2.602	3.5060
RCL LRF (VI)	5.294	7.389	10.010	12.436	15.613	18.475	20.853	23.131	27.239
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	15,18%	9,89%	9,36%	6,42%	7,49%	7,73%	10,06%	11,25%	12,87%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2020 (colunas 2013 a 2020); Balanços Gerais do Estado de 2004, 2006, 2008, 2010 e 2012 e 2020.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Com o início da operacionalização do FUNAPREV, que tem pretensão de no futuro ser o único fundo previdenciário do estado (quando do exaurimento do FUNAFIN), esperava-se que seus filiados contribuíssem, como limite máximo, até o teto de salário de contribuição do RGPS, como delineado pelo art. 70, II, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 257/2013. No entanto, a Lei Complementar Estadual nº 423/2019 modificou essa perspectiva, fazendo com que os novos ingressos no FUNAPREV contribuíssem sobre base de cálculo ampla (a totalidade da remuneração), postergando a regra agora apenas para os que serão inscritos no FUNAPREV após a implantação de regime da previdência complementar, cuja data prevista tem por limite 13/11/2021, caso não haja postergação de prazo nacionalmente definido pela EC 103/2019.

A modificação acima dá margem à existência de dois grupamentos com expectativas diversas dentro do FUNAPREV, conforme mencionado no item 9.1.2. Enquanto não é iniciada a limitação da base de cálculo das contribuições de novos servidores não se deflagra o processo de contenção do déficit atuarial do sistema previdenciário estadual a longo prazo, **mantendo tais reduções apenas a cargo de supressão de direitos e expectativas de direitos dos filiados.**

Além disso, o estado não implantou ainda um novo regramento de requisitos para a concessão de aposentadoria, que lhe é permitido desde a EC 103/2019. Embora a expectativa seja a de que isso ocorra quando da implantação do regime de previdência complementar, deve-se registrar, a bem da prudência, que **quanto mais se aguarda para a aplicação deste novo regramento, mais se dificulta o cenário atuarial previsto para o período mais crítico do período de transição entre FUNAFIN e FUNAPREV**, com aumento da propensão de fixação de alíquotas extraordinárias para esse ápice, atualmente previsto para 2035-2058.

Necessário repisar que as elevações de alíquotas perpetradas em abril/2005 e abril/2010 tiveram efeito apenas momentâneo de refreamento do prejuízo previdenciário anual, vez que foram desacompanhadas de medidas estruturadoras.

Note-se quanto a isso, que em 2004 o estado arcava com prejuízos anuais acima de 15% de sua RCL, pouco após o início da operação do FUNAFIN. As alíquotas de contribuição vigentes eram de 13,5% tanto para os servidores quanto para a contribuição patronal. Operou uma elevação de alíquota patronal em abril/2005, de 13,5% para 20%, conseguindo refrear o tamanho do resultado patrimonial negativo para abaixo dos 10% de sua RCL em 2006. Em abril/2010, operou outra elevação de alíquota patronal (agora de 20% para 27%), trazendo o prejuízo previdenciário para patamar inferior a 7% de sua RCL. Desde lá, entretanto, já se sabia que as elevações de alíquotas de contribuição, desacompanhadas que foram de medidas estruturais, serviriam apenas para refrear momentaneamente o nível de comprometimento do sistema, medido pela participação ante a RCL. Após o esgotamento da medida de elevação de alíquota patronal (que já era de 27%), tal comprometimento passou, em apenas seis anos, de 6,42% (em 2010) para 11,25% (em 2018).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Logo se vê que, apesar do esforço despendido pelo estado a partir das duas elevações de alíquotas patronais ocorridas em 2005 e 2010, estas nada mais configuraram do que medidas “paliativas” de manutenção do nível de desequilíbrio financeiro do FUNAFIN entre 2006 e 2014, cumprindo função apenas de minimizar prejuízos anuais do sistema previdenciário do estado sem, contudo, oferecer perspectiva de equacionamento atuarial do problema, que se daria com a deflagração do processo de segregação de massas previdenciárias.

No mesmo período, outros entes federativos deflagraram a transição entre os modelos, a exemplo do Município do Recife e do Estado do Paraná (vide comparativos efetuados nos relatórios de contas de governador dos exercícios de 2015 a 2018; item 9.1.6), o que os possibilitou que hoje já estejam atravessando ponto intermediário do período de transição. Logo se vê que Pernambuco implantou o processo de segregação de massas com atraso em relação a diversos entes da federação.

Quando, por fim, é feita nova análise, agora de capacidade financeira geral, onde são conjugados os percentuais de comprometimento da RCL de 2020 (12,87%) com o que o estado comprometeu com pessoal no mesmo exercício (54,88%), conclui-se que restaram apenas 32,25% da Receita Corrente Líquida estadual para aplicação em todas as demais despesas externas a pessoal e previdência. Esta “sobra”, ou margem de folga financeira, no exercício em 2020 correspondeu a R\$ 8,81 bilhões.

De toda forma, a folga apresentada acima comporta número e percentual melhores que os verificados ao final do ano anterior.

Tem-se, então, que a implantação do FUNAPREV em abril/2020 deflagra o processo de transição entre regime de repartição e regime de capitalização que poderia ter-se iniciado já por ocasião de abril/2005 e abril/2010 (quando houve medidas pontuais de elevações de alíquotas).

O processo iniciado, todavia, não deflagra contenção de déficit previdenciário, em vista da ausência de limitação da base de cálculo ao teto do RGPS. Há de se cuidar de implantar as referidas medidas com vistas a reduzir a carga esperada para o sistema quando do ápice do período de transição entre os regimes (de 2035 a 2058).

Como ponto positivo da implantação do FUNAPREV, tem-se que a segregação das avaliações atuariais entre este e o FUNAFIN já possibilita uma projeção mais precisa do déficit previdenciário anual e do déficit atuarial futuros do sistema previdenciário estadual, vez que a premissa de ausência de novos entrados, que antes era utilizada para todo o sistema, agora somente se aplica ao plano de repartição FUNAFIN.

Saliente-se, quanto a isso, que o ápice do déficit previdenciário anual já sofreu certa aproximação em decorrência das mudanças havidas com a Lei Complementar Estadual nº 423/2019, reduzindo o distanciamento entre projeção e realidade.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Na avaliação efetuada ao final de 2019, estimou-se um déficit anual de R\$ 7,13 bilhões para 2045 (134,6% maior que o verificado em 2019). Quando da avaliação mais recente (ao término de 2019), o déficit anual projetado para (2047 e 2053) foi ajustado para R\$ 6,05 bilhões (72,93% maior que o déficit verificado em 2020).

Tem-se, portanto, conclusivamente, que a Lei Complementar Estadual nº 423/2019, ao deflagrar a segregação de massas no âmbito do sistema previdenciário estadual, possibilitou o encurtamento do distanciamento entre projeções e realidades futuras do déficit previdenciário anual. Todavia, ao modificar o tratamento delineado desde a criação da autarquia FUNAPE, para os servidores ingressantes ao FUNAPREV, manteve em retardamento o início do processo de contenção do déficit atuarial do estado, mantendo aceso o alerta de que a majoração de alíquotas previdenciária por ela autorizado culmine promovendo, novamente, efeitos apenas paliativos nessa missão.